Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005

ARY

328.37
Cat

CATATAN
PSHK

Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005

Konrad
-Adenauer-
Stiftung

CATATAN PSHK
Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005

Penulis:

Bivitri Susanti
Rival Ghulam Ahmad
Erni Setyowati
M. Nur Sholikin
Ronald Rofiandri
Eryanto Nugroho
Aria Suyudi
Binziad Kadafi

Ilustrasi:
Andika Gunadarma

Tata Letak:
Griya 46

Penerbit
PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia)

Kolasi
Cetakan Pertama, 2006

Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005 / Bivitri Susanti, et.al.
Cet.1.- Jakarta: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), 2006.

ISBN

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza, Unit UG 11-12,
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6
Jakarta 12980
Tel. 021-83701809, Fax. 021-83701810
E-mail: pshk@pshk.org, pshukum@pshk.org
Website: www.pshk.org, www.parlemen.net

Pengantar dari Tim Peneliti PSHK

Bila pada awal 2006 ini kita bertanya pada satu orang akan pendapatnya mengenai DPR, bisa diduga dari mulutnya akan meluncur berbagai hal yang melekat benaknya: mengenai kericuhan dalam sidang paripurna pada pertengahan Maret 2005, kenaikan tunjangan anggota DPR, dan studi banding. Mungkin masih banyak yang lainnya, tetapi paling tidak tiga hal itulah yang sangat mencuat sepanjang 2005. Bagaimana dengan soal legislasinya? Legislasi agaknya tak akan masuk dalam celotehnya. Satu hal yang barangkali akan disebut mungkin sebuah angka: empat belas. Karena berita bahwa hanya 14 produk undang-undang yang dihasilkan telah menyebar dan mematahkan hati banyak orang.

Padahal berbicara soal parlemen berarti juga berbicara soal produknya yang substantif. Tidak hanya soal kontroversi yang ditimbulkannya serta skandal-skandal politik yang terjadi di gedung parlemen. Produk yang substantif ini akan banyak berbicara soal sejauh mana sebuah lembaga perwakilan bisa mewakili suara-suara orang yang diwakilinya. Masalahnya, komunikasi politik antara yang-mewakili dan yang-diwakili ini seperti berhenti di tengah jalan. Tak banyak orang-orang biasa –yang tidak punya akses politik- yang bisa berdialog langsung dengan para wakilnya. Karena itulah, pengawasan harus dilakukan dari luar. Terungkapnya berbagai kontroversi itupun disebabkan oleh pengawasan yang dilakukan banyak pihak yang peduli: para jurnalis, organisasi-organisasi, dan individu yang peduli pada pembaruan.

Tradisi pengawasan inilah yang ingin terus dilaksanakan oleh PSHK. Karena itulah diadakan serangkaian aktivitas untuk memantau dan mendorong proses legislasi ini ke arah yang lebih baik. Kami percaya bahwa proses ini harus dapat melahirkan legislasi yang mampu melindungi kelompok rentan dan mampu mendorong transformasi sosial yang demokratis. Dengan keyakinan inilah, aktivitas PSHK mengenai parlemen pun digarap secara lebih serius. Kegiatan pemantauan dan publikasi hasil pemantauan proses legislasi di DPR dan DPD dipublikasikan di **www.parlemen.net**. Dari pengalaman, informasi, dan pengetahuan yang didapat dalam pengamatan itulah, PSHK kemudian membuat berbagai studi mengenai proses legislasi yang akan terus dikembangkan. Pada pertengahan 2003, PSHK mempublikasikan sebuah studi yang berjudul "Menggugat Prioritas Legislasi DPR: Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004," yang disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR," Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003. Menyambut awal tahun 2004, disusun pula

studi lainnya untuk secara konstruktif mendorong pembaruan di DPR: "Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003." Kemudian, untuk mengevaluasi kinerja legislasi DPR 1999-2004 dan menampilkan hal-hal yang dapat dipelajari (*lessons learned*) oleh DPR periode berikutnya, didiskusikan pula suatu studi berjudul "Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004, dalam diskusi di Jakarta, tanggal 30 September 2003. Begitulah, PSHK percaya bahwa mengawasi lembaga legislatif adalah sesuatu yang harus dilakukan, utamanya dalam konteks politik yang sedang berubah ini.

Catatan tentang Kinerja Legislasi DPR ini bagi kami hampir merupakan suatu tradisi sejak 2003. Tradisi untuk memberikan kritik yang konstruktif bagi sebuah lembaga yang sejatinya bisa mempunyai andil besar dalam mendorong transformasi sosial yang demokratis. Namun kinerja legislasi DPR sepanjang 2005 ini memang unik. Hanya empat belas undang-undang yang dihasilkan beserta setumpuk kontroversi yang marak di media massa.

Dalam suatu kebetulan yang sangat baik, Catatan kami tahun ini berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada Catatan-Catatan sebelum ini parameter penilaian kami lebih ditekankan pada proses secara umum dengan mengambil beberapa undang-undang sebagai sampel. Kali ini, kami menggunakan pendekatan baru yang mencoba menelaah satu demi satu setiap undang-undang yang dihasilkan, baik dari segi materi muatan maupun prosesnya. Dengan ukuran yang, dalam pandangan kami, lebih tajam.

Kendala terbesar tentu saja, adalah keterbatasan data. Seperti jamak diketahui, tak mudah untuk mendapatkan dokumen tertentu –yang sesungguhnya bersifat publik- dari DPR. Namun kendala mesti dilihat sebagai tantangan. Masih banyak tantangan lainnya yang harus kami hadapi namun dengan keyakinan bahwa apa yang dilakukan kesemuanya tantangan ini berhasil kami atasi. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan diskusi kami di DPR dan DPD. Walau beberapa pihak di Senayan masih ada yang agaknya tidak terlalu suka dengan apa yang kami sampaikan kepada publik, masih banyak kawan-kawan yang percaya bahwa kritik ini ditujukan secara konstruktif untuk mendorong transformasi sosial yang berarti. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Yayasan Konrad Adenauer, yang telah membantu kami dalam menghasilkan Catatan tentang Kinerja Legislasi DPR 2005 ini, serta dalam memberikan asistensi teknis dalam perancangan peraturan bagi para anggota DPR.

Besar harapan kami agar Catatan ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya. Bukan hanya untuk DPR, tetapi terlebih lagi untuk orang-orang biasa, yang sesungguhnya merupakan pemangku kepentingan utama dalam proses perubahan yang sangat penting ini.

Jakarta, 6 Februari 2006

Bivitri Susanti, mewakili Tim Peneliti PSHK

Kata Pengantar

Istilah Legislatif menunjukkan bahwa perundang-undangan adalah tugas paling penting bagi sebuah parlemen. Hal ini berlaku pula bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).

Keparlemenan adalah sebuah fenomena sejarah yang berubah dari waktu ke waktu seiring dengan keadaan masyarakat negara yang bersangkutan. Ya, memang harus berubah! Parlemen dalam sebuah sistem politik yang demokratis termasuk dalam inti institusi sebuah negara, yaitu sebuah kelompok dari sejumlah institusi yang menentukan, secara langsung maupun tidak langsung, kinerja suatu sistem politik. Dalam fungsi parlemen tercermin, tugas-tugas apa saja yang diemban sistem politik (kenegaraan) dan bagaimana sistem ini memanfaatkan sumber-sumber yang dimiliki untuk mencapai agenda kerjanya.

Parlemen-parlemen di negara-negara dengan konteks yang beraneka ragam menjalankan tugas-tugas legislatifnya dengan cara-cara yang berbeda. *Bundestag*, Parlemen di Negara Federal Jerman, pada periode sidang 1998-2002, misalnya, mengusulkan 864 rancangan undang-undang (RUU), dan 560 di antaranya ditetapkan, ini berarti setiap hari ketiga pada masa sidang (Minggu dan hari libur tidak termasuk) parlemen berhasil menetapkan satu undang-undang! Berlebihankah ini atau menandakan parlemen rajin? Karena ketekunan ini *Bundestag* sering disebut sebagai „Dewan Pekerja." Apakah dengan demikian parlemen-parlemen di negara lain yang menetapkan lebih sedikit RUU, disebut malas?

Tentu saja tidak. Mengukur kinerja parlemen berdasarkan jumlah undang-undang yang berhasil ditetapkan hanyalah salah satu dari berbagai metode yang ada, untuk menilai kualitas yang dimiliki oleh anggota parlemen. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan, bahwa di banyak negara – baik di Jerman maupun di Indonesia – sebagian besar RUU diusulkan oleh pemerintah. Pemerintah dengan segala birokrasinya memiliki kapasitas personal dan profesional yang sangat memadai sehingga sulit bagi parlemen menyaingi hal tersebut, walaupun parlemen dilengkapi dengan tenaga ahli.

Sekarang bagaimana kita dapat menilai dengan akurat kualitas dan kinerja

sebuah parlemen? Ini adalah pekerjaan yang sulit dan tentu saja merupakan alasan untuk sebuah diskusi yang hangat antara para penganut berbagai metode. Hampir tidak mungkin mendefinisikan setiap kriteria untuk memuaskan semua pihak. Meskipun demikian terdapat sejumlah indikasi yang dapat dipakai, antara lain apakah parlemen memenuhi seluruh tugas-tugas pokoknya, yaitu menempatkan masalah-masalah dimasa yang akan datang ke dalam agenda kerjanya, mengartikulasikannya ke dalam debat-debat publik dan mengimplementasikannya ke dalam agenda politik? Apakah para anggota dewan yang terpilih menjalankan kewajibannya dengan serius dan melakukannya dengan profesional?

Di negara-negara yang sedang mengalami proses transformasi seperti Indonesia – juga negara-negara yang sedang dalam masa peralihan dari sistem diktator menjadi demokratis – demokrasi secara mengagetkan diartikan secara tidak lazim oleh masyarakat di berbagai lapisan: „Demokrasi berarti, setiap orang dapat melakukan apa yang ia mau!", ungkapan ini sering sekali kita dengar. Realitas agaknya tidak mungkin jauh berbeda dari perkataan ini. Pada lini terdepan, demokrasi berarti mengambil tanggung jawab. Hal ini berlaku bagi setiap orang, khususnya bagi para wakil rakyat yang terpilih. Mereka harus menjadi contoh, figur yang dapat menjadi panutan bagi masyarakat, dan bahkan dalam hal ketekunan, kompetensi, integritas dan patriotisme. Idealnya mereka harus mencerminkan realitas sosial yang ada di negaranya.

Namun realitas seringkali menunjukkan – tidak hanya di Indonesia – bahwa yang terjadi tidaklah seperti itu dan keidealan tersebut sulit sekali dicapai. Wakil rakyat bukan dan tidak dapat menjadi mahluk tanpa cela. Walau demikian mereka dapat, boleh, serta harus meyakinkan para pemilih bahwa mereka memenuhi tugas-tugas mereka dengan komitmen. Hal ini adalah kewajiban patriotis mereka. Patriotisme adalah lebih dari sekedar menaikkan sang saka merah putih dan menyanyikan lagu kebangsaan. Patriotisme bagi wakil rakyat sebaiknya juga berarti menempatkan negara dan bangsa di atas kepentingan pribadinya. Hal ini berarti, melakukan segala yang mampu mereka lakukan agar parlemen dapat mengidentifikasikan perundang-undangan yang diperlukan untuk kemajuan negara, membahas RUU yang dibutuhkan dalam rapat komisi dan kemudian memperbaikinya dalam sidang-sidang pleno serta akhirnya menetapkannya. Semua ini dapat diukur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Sudah sejak lama Yayasan Konrad Adenauer Stiftung (KAS) mendedikasikan diri pada proyek-proyek pengembangan keparlemenan, baik di Indonesia maupun di banyak negara-negara lain di Asia. Yayasan ini selain memiliki reputasi yang luas dan berpengalaman di luar negeri, juga memiliki jaringan kerja yang berkualitas yang terdiri dari para peneliti, politikus, dan partner-partner lainnya. Jaringan

yang kompleks ini memungkinkan kami untuk turut mengambil bagian dalam proses reformasi keparlemenan dan mencari nadi-nadi demokrasi melalui perspektif yang lebih luas dan komparatif.

Saya ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada mitra kami yang terpercaya, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), yang diwakili oleh Direktur Eksekutif Bivitri Susanti beserta timnya yang luar biasa dalam pelaksanaan studi ini. Publikasi yang sangat berharga ini memberikan informasi tentang kinerja dan permasalahan-permasalahan yang ada pada keparlemenan di Indonesia, contohnya DPR dan DPD. Dengan presentasi hasil penelitian ini KAS menambatkan harapan bahwa hasil ini tidak hanya dimengerti oleh para wakil rakyat sebagai kritik melainkan juga sebagai stimulus untuk lebih mengamati secara kritis dan cermat kinerja dan kualitas mereka. Di sini terdapat pula saran yang mungkin dapat dicoba untuk diterapkan di masa yang akan datang pada pelaksanaan keparlementeran di Indonesia.

PSHK dan KAS berharap, publikasi yang kami tampilkan ini dapat memberikan kontribusi agar keberhasilan dan reputasi parlemen Indonesia di mata masyarakat dapat terus meningkat di masa yang akan datang.

Jakarta, Januari 2006

Dr. Norbert Eschborn
Perwakilan untuk Indonesia dan Timor Leste
Yayasan Konrad Adenauer

Daftar Isi

Pengantar dari Tim Peneliti PSHK 3
Kata Pengantar 5
Daftar Isi 8
Daftar Tabel dan Skema 9
Glosarium 10

PENDAHULUAN 13
1. Legislasi Sebagai Representasi Konteks Politik dan Hukum di Indonesia 13
2. Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 15
3. Sistematika Catatan 16

KONTEKS POLITIK DAN HUKUM 18
1. Konfigurasi Politik Internal DPR Sepanjang 2005 18
2. Relasi DPR dengan Lembaga Negara Lain Dalam Konteks Ketatanegaraan 25
3. Proses Legislasi Dalam Proses Pencarian Model Yang Belum Selesai 32

PROLEGNAS 2004-2009 DAN REALISASINYA 38
1. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 39
2. Dinamika Penyusunan 2004-2009 dan Prioritas RUU 200542
3. Realisasi Prolegnas 2004-2009 48

POLA DAN KECENDERUNGAN LEGISLASI DAN MUATAN YANG DIKANDUNGNYA 50
1. Legislasi Yang Dihasilkan 50
2. Legislasi dan Partisipasi Publik 58
3. Kecenderungan Materi Muatan dan kualitas teknis perundang- undangan 65

KESIMPULAN DAN PREDIKSI LEGISLASI TAHUN 2006 76
1. Kesimpulan 76
2. Prediksi Kinerja Legislasi 2006 79

DAFTAR PUSTAKA 92

LAMPIRAN 96

SEKILAS TENTANG PSHK 99

Daftar Tabel dan Skema

Tabel 2.1. Komposisi Fraksi di DPR 20

Tabel 2.2. Pemetaan Pandangan Fraksi Mengenai APBN dalam Rapat Paripurna DPR 28 September 2005. 23

Tabel 3.1. Prosentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009 - Dilihat dari Karakter Kebaruannya 40

Tabel 3.2. Prosentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009 Dilihat dari Bidang Pengaturan 40

Skema 4.1. Perbandingan RUU yang Diselesaikan dan Yang Tidak Diselesaikan oleh DPR Pada 2005 58

Tabel 5.1. Kelas RUU 81

Tabel 5.2. RUU berdasarkan Pembidangan Materi 84

Glosarium

Ampres	: Amanat Presiden, pengantar suatu naskah RUU atau pemberitahuan mengenai menteri yang ditunjuk untuk membahas suatu RUU bersama DPR (kini digantikan dengan 'Surat Presiden', sejak sejak November 2004 berdasarkan UU 10/2004)
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Atribusian (peraturan)	: Pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan
Baleg	: Badan Legislasi (DPR)
Bamus	: Badan Musyawarah (DPR)
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BK	: Badan Kehormatan
BKSAP	: Badan Kerja Sama antar-Parlemen (DPR)
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
Budget	: Anggaran
BURT	: Badan Urusan Rumah Tangga (DPR)
Checks and balances	: Perimbangan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara
Delegasian (peraturan)	: Pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan dengan tegas maupun tidak
Dephukham	: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, sekarang: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Eksekutif	: Cabang kekuasaan negara yang menjalankan undang-undang

Fraksi	: Pengelompokkan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum
HAM	: Hak Asasi Manusia
Hak Uji Materiil(*Judicial Review*)	: Hak badan peradilan untuk menguji suatu peraturan perundangan-undangan terhadap peraturan yang ada di atasnya.
Impeachment	: Proses pendakwaan dan penurunan pejabat negara dari jabatannya oleh lembaga legislatif karena melakukan kesalahan
Keppres	: Keputusan Presiden, kini menjadi Peraturan Presiden (Perpres) sejak November 2004 berdasarkan UU 10/2004.
Komisi	: Alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan disusun berdasarkan bidang kerja
Kuorum	: Jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam majelis, dewan) agar dapat mengesahkan suatu putusan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Legislasi (proses)	: Pembuatan Undang-Undang
Legislatif	: Lembaga yang berwenang membuat undang-undang
MK/ MKRI	: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Masa Persidangan	: Pembagian masa kerja DPR dalam satu Tahun Sidang. Satu Tahun Sidang terdiri dari empat Masa Persidangan. Masa Persidangan meliputi Masa Sidang dan Masa Reses
Masa Reses	: Masa di mana DPR dan DPD melakukan kunjungan kerja dan kegiatan-kegiatan lainnya yang bukan rapat dan sidang kelembagaan
Masa Sidang	: Masa di mana DPR dan DPD melakukan kegiatan-kegiatan sidang dan rapat secara kelembagaan
Menhukham	: Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia
Mijnderheidsnota	: Catatan individual dari anggota DPR yang berisi sikap keberatan atau pendapat berbeda dari sikap Fraksi yang bersangkutan dalam proses pengambilan keputusan di DPR
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat

Naskah akademis	: Naskah yang berisi latar belakang pemikiran serta hasil kajian yang menyertai dibuatnya suatu Rancangan Undang-undang.
Ornop	: Organisasi non-pemerintah
PAH	: Panitia Ad-Hoc (DPD, MPR)
PAN	: Perhitungan Anggaran Negara
Panja	: Panitia Kerja
Pansus	: Panitia Khusus
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemilu	: Pemilihan Umum
Perpres	: Peraturan Presiden (menggantikan Keppres, sejak November 2004 berdasarkan UU 10/2004)
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
Raker	: Rapat Kerja
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RUU	: Rancangan Undang-Undang
Sekjen	: Sekretaris Jenderal
Setjen	: Sekretariat Jenderal
Surpres	: Surat Presiden, pengantar suatu naskah RUU atau pemberitahuan mengenai menteri yang ditunjuk untuk membahas suatu RUU bersama DPR (menggantikan 'Ampres', sejak sejak November 2004 berdasarkan UU 10/2004).
Tahun Sidang	: Penandaan masa kerja DPR berdasarkan tahun dalam keseluruhan periode kerja DPR selama lima tahun
Tatib	: Tata Tertib
UU	: Undang-Undang
Voting	: Mekanisme pengambilan suara
Yudikatif	: Lembaga yang menjalankan fungsi penegakan undang-undang.

Bab Pertama
Pendahuluan

1. Legislasi sebagai Representasi Konteks Politik dan Hukum di Indonesia

Tahun 2005 dicatat oleh berbagai media massa dan lembaga pemantau parlemen sebagai tahun yang sangat mengecewakan dalam hal pembentukan undang-undang. Hanya 14 undang-undang saja yang berhasil dibentuk sepanjang persidangan 2005, dari 55 undang-undang yang ditargetkan dalam prioritas legislasi nasional 2005.[1] Apakah ini pertanda bahwa kinerja legislasi DPR akan seperti itu terus? Bisa jadi iya, bisa juga tidak. Permulaan masa sidang merupakan periode yang sulit di parlemen yang tiap kursinya diperebutkan oleh banyak partai, karena di masa inilah aturan main selama lima tahun masa jabatan ditetapkan. Aturan main bukan hanya yang formal-tertulis, seperti yang tertuang dalam Tata Tertib DPR, tapi juga aturan kesepakatan tak tertulis alias 'tahu sama tahu'. Oleh karena itu, jangan heran bila sepanjang tahun pertama para politisi di parlemen terkesan saling menjajagi dan banyak melakukan manuver coba-coba.

Tapi tentu saja kebiasaan —yang mungkin berlaku di banyak negara juga— ini tak bisa diamini begitu saja. Secara politik, DPR RI periode 2004-2009 dituntut bersikap lebih progresif dibandingkan DPR periode lalu. Paling tidak ada tiga alasan untuk itu; *Pertama*, DPR periode ini relatif sudah tidak terhambat lagi oleh problem-problem kelembagaan warisan orde baru yang sedikit banyak mempersulit gerak dan manufer anggota parlemen dalam mendorong perubahan yang signifikan. *Kedua*, DPR periode ini bisa belajar dari pengalaman, kesalahan, dan kekurangan yang terjadi di dalam periode lalu. *Ketiga*, DPR periode ini secara politik legitimasinya lebih kuat karena dipilih dalam pemilihan umum yang secara prosedural lebih maju, dan oleh rakyat yang sudah berpengalaman memilih wakil rakyat secara lebih kritis. Sehingga tak mengherankan bila kecaman keras rakyat terhadap parlemen bergitu deras mengalir ketika di awal-awal masa jabatan

---

[1] Lihat di antaranya, "Tutup Masa Sidang II, DPR Hanya Selesaikan 14 RUU," *hukumonline.com*, 12 Desember 2005, <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=14035&cl=Berita>, diakses 20 Januari 2006; "DPR Gagal Berfungsi", *Kompas*, 4 Oktober 2005.

mereka justru sibuk dengan persoalan-persoalan yang hanya terkait dengan kekuasaan hingga menelantarkan permasalahan rakyat yang mendasar seperti lapangan pekerjaan, kesehatan, kelaparan, pendidikan, dan lain sebagainya.

Pada periode ini juga terjadi perubahan konfigurasi ketatanegaraan yang signifikan sebagai hasil dari amandemen konstitusi dan perubahan beberapa undang-undang politik, seperti pengaturan mengenai pemilihan umum presiden dan wakil presiden dan pengaturan mengenai dewan perwakilan daerah. Relasi antara lembaga-lembaga tersebut otomatis juga bergeser. Legitimasi eksekutif yang pada masa sebelumnya cukup bergantung pada "permainan politik" di parlemen, mulai 2004 sudah dipilih secara langsung, sehingga legitimasi politiknya lebih bergantung pada rakyat pemilih, sebagaimana sistem presidensial pada umumnya. Sebagai representasi rakyat, mulai periode ini DPR tidak lagi sendirian sebagai lembaga legislatif, karena ada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang potensial menjadi mitra dalam mengawasi eksekutif dan membentuk undang-undang. Namun, sayangnya DPR lebih melihat DPD sebagai pesaing daripada sebagai mitra kerja.

Legislasi juga bukan sekadar persoalan jumlah. Sebab, belajar dari pengalaman periode lalu, ternyata kuantitas tidak berbanding lurus dengan kualitas dan dampak perubahan progresif yang ditimbulkan. Kuantitas justru potensial dijadikan instrumen untuk mengalihkan perhatian publik dari produk undang-undang yang tidak berpihak pada kelompok rentan.

Legislasi, yang berarti proses dan juga produk sekaligus, adalah salah satu mekanisme utama di dalam sebuah republik untuk mengelola persoalan-persoalan kenegaraan dan kemasyarakatan. Legislasi secara keseluruhan menggambarkan kekuatan-kekuatan yang sedang menggenggam kemudi kekuasaan, arus ide yang dominan dan kepentingan-kepentingan politik ekonomi yang dikandungnya, serta akan menuju ke mana rombongan orang banyak dibawa. Legislasi, dengan begitu, tak bisa mengelak dari konteks yakni bagian dari pergulatan politik dalam suatu ruang dan waktu yang spesifik. Dari legislasi kita dapat melihat bagaimana sepak terjang para pendekar politik (yang ada di dalam ruang parlemen maupun yang di luar) bertarung dan memaknai nasib publik, khususnya yang kurang beruntung; apa gagasan yang diusungnya, jurus apa yang digunakannya untuk melumpuhkan gagasan/gerak lawan, untuk tujuan apa mereka berkelahi mati-matian mempertahankan gagasannya, kepentingan pribadikah, kelompokkah atau keperluan publik.

Produk legislasi, sekacau apapun isinya, tidak bisa diabaikan begitu saja. Banyak orang di Indonesia, termasuk kelompok pro-perubahan, tak lagi percaya pada legislasi karena norma-norma yang telah dibentuk lebih sering dilanggar

sendiri. Tidak sedikit undang-undang yang baru dibentuk langsung antri lagi untuk diubah, karena tidak bisa diimplementasikan di lapangan. Penegakan hukum yang lemah juga kerap disumbang oleh undang-undangnya yang mandul. Tapi, bukan berarti legislasi dan produknya jadi kurang pengaruh dan dampaknya dalam kehidupan sosial-politik di negeri ini. Kampanye untuk de-legislasi atau apatis terhadap legislasi dan undang-undang hasil bentukannya mungkin saja memang yang diharapkan oleh kelompok pro status quo.

Legislasi sebagai praktik sosial-politik, sebagaimana halnya berbagai praktik sosial lainnya, mesti dinilai sebagai bagian dari upaya transformasi tatanan kemasyarakatan atau justru kegiatan mereproduksi status quo.[2] Ketidakberdayaan legislasi di hadapan kaum kuat dan gagalnya ia mengangkat martabat kaum lemah, patut dicurigai sebagai cerminan riil struktur politik dan hukum di Indonesia. Dengan begitu, mencermati watak dan kecenderungan legislasi di Indonesia adalah bagian dari upaya memahami cara kerja mekanisme penggerak (*generative mechanism*) pembentukan hukum dan belajar bagaimana memanfaatkannya demi perbaikan tatanan kemasyarakatan yang lebih adil.

2. Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR

PSHK, sebagai salah satu organisasi non pemerintah yang memfokuskan aktivitasnya dalam pemantauan legislasi, telah melakukan monitoring dan advokasi terhadap legislasi di DPR RI sejak 2002. Catatan PSHK terhadap pemantauan legislasi sudah dilakukan sejak masa persidangan DPR RI 2003-2004. Agak berbeda dengan Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi sebelumnya, Catatan PSHK masa persidangan 2005 mengkaji ruang lingkup yang lebih luas dan mempertajam kategori-kategori penilaiannya.

Yang dimaksud dengan perluasan ruang lingkup adalah Catatan PSHK kali ini tidak hanya menganalisis proses pembahasan RUU tapi juga mengkaji materi muatan dan teknis pengaturan yang dikandung oleh Undang-undang yang berhasil dibentuk. Diharapkan dengan mengkaji materi muatan undang-undang, watak dan kecenderungan dari legislasi akan semakin terlihat jelas. Dengan begitu, Catatan PSHK untuk tahun 2005 memang berbeda dengan catatan-catatan sebelumnya yang banyak berkutat di soal-soal proses legislasi dan institusi DPR. Pendorongnya adalah kebutuhan yang tinggi untuk dapat menggali lagi masukan yang lebih mendalam mengenai bagaimana seharusnya undang-undang dibuat dan undang-undang apa saja yang perlu dibuat. Persoalan ini menjadi penting

---

[2] Howard Engelskirchen, "Consideration as the Commitment to Relinquish Autonomy," *Seton Hall Law Review*, 1997, hlm. 507-508.

karena arah politik legislasi tampaknya tidak jelas dan lebih mudah untuk dikendalikan oleh kekuatan yang dominan.

Sedikitnya jumlah RUU yang dibahas dan berhasil ditelurkan menjadi undang-undang bukan mempermudah proses pengkajian, tapi sebaliknya mempersulit pencarian pola karena data yang tersedia sangat minim. Tambah lagi dari jumlah undang-undang yang sedikit tersebut, sebetulnya hanya dua undang-undang yang bisa dibilang dianalisis secara menyeluruh, yakni UU Keolahragaan dan UU Guru dan Dosen. Sedangkan sisanya dua undang-undang ratifikasi, tiga PERPU, empat undang-undang pembentukan pengadilan, dan tiga UU APBN sulit dianalisis secara menyeluruh.

Tahun pertama juga menimbulkan kesulitan dalam menetapkan jangka waktu kajian. DPR dilantik pada Oktober 2004, sehingga sesungguhnya ada tiga bulan di 2004 yang juga seharusnya dilihat, bersamaan dengan 2005. Namun dalam hal legislasi, prosesnya baru dimulai setelah penetapan Prolegnas, yaitu Februari 2005. Namun sebagai institusi, DPR harus dilihat sebagai sesuatu yang kontekstual dengan segala aspek politik yang melingkupinya. Karena itulah, walau legislasi yang akan diperiksa adalah legislasi yang keluar sepanjang 2005, dari aspek dinamika politik, Catatan ini memulainya sejak Oktober 2004.

3. Sistematika Catatan

Catatan akan dibagi ke dalam lima bagian. Setelah bab pertama ini, akan dibahas konteks politik dan hukum di aras makro yang berpengaruh terhadap legislasi selama tahun 2005. Termasuk di dalamnya adalah pemaparan tentang konfigurasi politik nasional, khususnya di dalam parlemen, juga hubungan antara DPR dengan lembaga-lembaga negara lain yang terkait dengan proses legislasi, yakni Eksekutif, DPD, dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu dalam Bab II ini juga akan dijabarkan mengenai perubahan-perubahan kelembagaan dan aturan main yang berpengaruh pada kinerja dan dinamika legislasi di DPR.

Bab III akan mendeskripsikan proses penyusunan Program Legislasi Nasional dan prioritas legislasi tahun 2005. Pemaparan Bab ini kemudian dilanjutkan dengan menyodorkan data dan analisis situasi mengenai realisasi dari prioritas tersebut sepanjang tahun 2005. Bab IV, bagian inti dari Catatan ini, menganalisis minimnya realisasi prioritas legislasi, kadar partisipasi publik dalam pembahasan RUU, dan kualitas materi muatan dan teknis perundang-undangan undang-undang yang dihasilkan.

Bab Penutup akan menarik kesimpulan-kesimpulan umum dari berbagai konteks dan analisis yang telah dipaparkan dan dikaji dalam bab-bab sebelumnya,

sambil mengkaji pola-pola dan kecenderungan kinerja legislasi DPR selama 2005. Selanjutnya, bagian penutup akan diakhiri dengan ulasan mengenai prediksi kinerja legislasi pada tahun 2006, untuk memperkirakan seberapa besar jumlah RUU yang akan dihasilkan, karakter dan kecenderungan materi muatan yang akan dihasilkan, peran publik dalam proses pembahasan dan berbagai dinamika yang akan timbul. Unit analisis dalam bagian prediksi ini adalah Daftar Prioritas Legislasi tahun 2006.

karena arah politik legislasi tampaknya tidak jelas dan lebih mudah untuk dikendalikan oleh kekuatan yang dominan.

Sedikitnya jumlah RUU yang dibahas dan berhasil ditelurkan menjadi undang-undang bukan mempermudah proses pengkajian, tapi sebaliknya mempersulit pencarian pola karena data yang tersedia sangat minim. Tambah lagi dari jumlah undang-undang yang sedikit tersebut, sebetulnya hanya dua undang-undang yang bisa dibilang dianalisis secara menyeluruh, yakni UU Keolahragaan dan UU Guru dan Dosen. Sedangkan sisanya dua undang-undang ratifikasi, tiga PERPU, empat undang-undang pembentukan pengadilan, dan tiga UU APBN sulit dianalisis secara menyeluruh.

Tahun pertama juga menimbulkan kesulitan dalam menetapkan jangka waktu kajian. DPR dilantik pada Oktober 2004, sehingga sesungguhnya ada tiga bulan di 2004 yang juga seharusnya dilihat, bersamaan dengan 2005. Namun dalam hal legislasi, prosesnya baru dimulai setelah penetapan Prolegnas, yaitu Februari 2005. Namun sebagai institusi, DPR harus dilihat sebagai sesuatu yang kontekstual dengan segala aspek politik yang melingkupinya. Karena itulah, walau legislasi yang akan diperiksa adalah legislasi yang keluar sepanjang 2005, dari aspek dinamika politik, Catatan ini memulainya sejak Oktober 2004.

3. Sistematika Catatan

Catatan akan dibagi ke dalam lima bagian. Setelah bab pertama ini, akan dibahas konteks politik dan hukum di aras makro yang berpengaruh terhadap legislasi selama tahun 2005. Termasuk di dalamnya adalah pemaparan tentang konfigurasi politik nasional, khususnya di dalam parlemen, juga hubungan antara DPR dengan lembaga-lembaga negara lain yang terkait dengan proses legislasi, yakni Eksekutif, DPD, dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu dalam Bab II ini juga akan dijabarkan mengenai perubahan-perubahan kelembagaan dan aturan main yang berpengaruh pada kinerja dan dinamika legislasi di DPR.

Bab III akan mendeskripsikan proses penyusunan Program Legislasi Nasional dan prioritas legislasi tahun 2005. Pemaparan Bab ini kemudian dilanjutkan dengan menyodorkan data dan analisis situasi mengenai realisasi dari prioritas tersebut sepanjang tahun 2005. Bab IV, bagian inti dari Catatan ini, menganalisis minimnya realisasi prioritas legislasi, kadar partisipasi publik dalam pembahasan RUU, dan kualitas materi muatan dan teknis perundang-undangan undang-undang yang dihasilkan.

Bab Penutup akan menarik kesimpulan-kesimpulan umum dari berbagai konteks dan analisis yang telah dipaparkan dan dikaji dalam bab-bab sebelumnya,

terjadi di Indonesia yang menganut sistem presidensial.

Kecenderungan pola relasi kekuasaan secara ekstrim tentunya terbagi menjadi dua bagian besar, yaitu berseberangan dengan pemerintah dan berkawan dengan pemerintah. Namun parlemen dengan banyak partai seperti yang dimiliki oleh Indonesia pada saat ini menyebabkan pengelompokkan kepentingan politik di dalam parlemen menjadi tidak sederhana. Berbeda dengan sistem presidensial yang jumlahnya partainya sudah jauh mengecil sehingga menciptakan kondisi dua-partai yang bisa mengambil polarisasi itu.

Di sisi lainnya, faksi politik presiden dan wakil presiden terpilih memunculkan suatu konfigurasi politik yang unik. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono datang dari partai kecil, Partai Demokrat, yang hanya memiliki tidak sampai 10 persen kursi DPR. Sementara Jusuf Kalla datang dari Partai Golkar yang merupakan partai mayoritas di DPR. Polarisasi belum muncul terlalu jelas pada awal terpilihnya presiden dan wakil presiden karena walau tetap anggota Partai Golkar, Jusuf Kalla tidak dicalonkan oleh Partai Golkar sendiri. Namun terpilihnya Jusuf Kalla sebagai Ketua Partai Golkar setelah ia terpilih menjadi wakil presiden memunculkan kolaborasi nyata antara eksekutif dan partai mayoritas di legislatif tersebut. Konfigurasi politik ini berimbas pada pengelompokkan di DPR.

Secara formal, pengelompokkan partai politik di DPR diakomodasi dalam bentuk 'fraksi.' Peraturan Tata Tertib DPR mengatur keberadaan, fungsi, dan dukungan organisasional DPR untuk fraksi. Fraksi adalah pengelompokkan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi bukanlah merupakan alat kelengkapan DPR seperti layaknya Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), Komisi, Panitia Anggaran maupun Panitia Khusus (Pansus). Berdasarkan Tata Tertib DPR, pembentukan fraksi bertujuan mengoptimalkan dan membuat efektif pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak DPR.

Meski bukan alat kelengkapan DPR yang mempunyai penjabaran tugas tertentu, dalam kenyataannya fraksi mempunyai peran yang signifikan. Sebab, dalam pengambilan keputusan di DPR, suara fraksilah yang diperhitungkan, dengan dasar "musyawarah untuk mufakat." Dalam proses legislasi misalnya, prosedur terakhir dalam pembahasan undang-undang, yaitu pembahasan tingkat II dalam Sidang Paripurna, agendanya adalah pemandangan umum fraksi, sebelum rancangan undang-undang itu disahkan oleh atas nama DPR bersama dengan pemerintah. Kalaupun ada individu yang tidak sepakat, individu tersebut dapat menyampaikan catatan yang akan dicatat dalam risalah sidang dan dinamakan "*minderheidsnota*", tanpa mengubah keputusan yang sudah disepakati fraksi-

fraksi.

Tata Tertib DPR menentukan bahwa jumlah anggota fraksi sekurang-kurangnya adalah 13 orang. Bagi partai politik yang hanya mempunyai anggota kurang dari 13 orang dapat membentuk "fraksi gabungan." Dengan ketentuan seperti ini, pada awal masa kerja DPR, terbentuklah sepuluh fraksi dari 16 partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR. Jumlah fraksi ini lebih banyak dibanding dengan jumlah fraksi DPR pada periode sebelumnya.

Dari sepuluh fraksi yang akan bekerja selama periode 2004-2009, empat fraksi merupakan fraksi lama yaitu Fraksi Partai Golkar (FPG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB). Sedangkan enam fraksi yang merupakan fraksi baru adalah, Fraksi Partai Demokrat (FPD), Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Fraksi Bintang Reformasi (FBR), Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS) dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) yang merupakan gabungan dari Partai Bulan Bintang, Partai Pelopor, Partai PDK, Partai PDI, dan PNI Marhaenisme. Sedangkan Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), yang berhasil menempatkan dua kadernya di DPR, bergabung dengan FPG.

Tabel 2.1. Komposisi Fraksi di DPR

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota
1.	Fraksi Partai Golkar (FPG), termasuk dua orang anggota asal Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	127
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	109
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	57
4.	Fraksi Partai Demokrat (PD)	57
5.	Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN)	53
6.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (KB)	52
7.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	45
8.	Fraksi Bintang Reformasi (BR)	13
9.	Fraksi Partai Damai Sejahtera (PDS)	13
10.	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (BPD), yang terdiri dari Partai Bulan Bintang, Partai Pelopor, Partai PDK, Partai PDI, dan PNI Marhaenisme.	20

Pengelompokkan di tahap awal ini sudah mulai membentuk pola *puzzle* yang pertama kalinya. Munculnya dua fraksi gabungan (FPG dan FBPD) sudah menunjukkan kesepakatan kepentingan politik di antara beberapa faksi. Visi politik PKPB memang terlihat berdekatan dengan FPG. Partai ini sendiri lahir

dari ide 16 tokoh Golkar yang ingin mengambil alih kepemimpinan Golkar pada 1998, namun tidak jadi dilakukan karena tidak mendapat persetujuan dari Dewan Pembina Golkar Soeharto. Bahkan Soeharto menyarankan Hartono, mantan menteri penerangan di periode akhir jabatan kepresidenannya dan mantan Kepala Staf Angkatan Darat 1995-1997, untuk membentuk partai baru.[2] Sehingga lahirlah PKPB. Namun kemunculan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (BPD) terlihat agak unik. Ada penyatuan penyatuan pandangan dua kubu yang seringkali dinilai berseberangan. Sebuah partai berasaskan Islam yang merupakan 'anak' dari partai Islam hasil fusi partai-partai Islam di masa Orde Baru, yaitu (Partai Bulan Bintang) menyatu dengan empat partai 'nasionalis' keturunan PDI bentukan Orde Baru (Partai Pelopor, Partai PDK, Partai PDI dan PNI Marhaenisme) serta Partai PDK yang lebih bercorak kedaerahan.

Maka enam belas warna sudah menjadi sepuluh warna. Namun sepuluh warna agaknya masih terlalu banyak bagi pengelompokkan politik di dalam legislatif yang hanya punya dua posisi tegas terhadap pemerintah. Maka terjadilah pengelompokkan-pengelompokkan lebih jauh.

Pada bulan-bulan pertama kehadiran 550 anggota DPR baru di Senayan, muncul dua koalisi yang berhadapan. Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan. Koalisi Kebangsaan yang dimotori Partai Golkar yang ketika itu dipimpin Akbar Tanjung tercipta bersama dengan FPDIP, FKB, FBR, dan FPDS. Sementara kelompok Koalisi Kerakyatan terdiri dari FPAN, FPKS, FPPP, FPD, dan FBPD.

Ketika itu pemihakan dan penolakan pada pemerintahan belum nampak secara konkrit. Namun sudah ada persepsi yang beralasan, dilihat dari komposisi fraksi di dalamnya, mengenai posisi oposisi yang akan diambil Koalisi Kebangsaan dan posisi loyal terhadap pemerintah yang akan diambil oleh Koalisi Kerakyatan.

Pada akhir Oktober 2004, pemosisian dua kubu ini menjadi lebih jelas dengan adanya perseteruan antara keduanya. Dua keputusan penting diambil dalam rapat paripurna yang dilaksanakan pada 28 Oktober tanpa kehadiran Koalisi Kerakyatan. Dalam rapat itu, susunan pemimpin komisi dan badan serta perubahan Tata Tertib DPR, termasuk peraturan mengenai kuorum, disepakati. Alasannya, menurut Ketua Panitia Khusus Perubahan Tata Tertib DPR, anggota DPR adalah individu-individu, sehingga jumlah fraksi tidak perlu lagi diperhitungkan sebagai syarat kuorum rapat dan pengambilan keputusan. Akibatnya, Koalisi Kerakyatan berpandangan keputusan itu tidak sah dan

---

[2] Tim Litbang Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, cet. I (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 243-245.

meresponnya dengan keras sehingga menyebabkan kondisi yang hampir mencapai jalan buntu (*deadlock*).[3]

Namun lembaran sejarah terbuka lebih jauh. Hanya satu bulan setelah 'perseteruan' itu, Jusuf Kalla terpilih menjadi Ketua Umum Partai Golkar. Dengan sendirinya, FPG yang berhasil mengkristalkan Koalisi Kebangsaan berpindah posisi menjadi pendukung pemerintah yang salah satunya direpresentasikan oleh ketua umumnya sebagai wakil presiden negeri ini. Akibatnya, Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan menjadi cair kembali.

Di arena lainnya, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla membentuk kabinet yang menjadi seperti cerminan representasi partai politik di parlemen. Menteri-menteri dipilih dengan mempertimbangkan pula latar belakang politik mereka. Hasilnya adalah sebuah kabinet berwarna, yang menyebabkan posisi politik partai mereka di DPR tidak mudah untuk mengambil posisi terhadap kebijakan pemerintah.

Maka fraksi-fraksi di DPR pun tidak bisa dipetakan dengan jelas karena tidak ada kristalisasi kepentingan menjadi kekuatan yang berhadapan secara ekstrim. Berbagai kebijakan yang berbeda dari pemerintah mendapat respon yang berbeda dari masing-masing fraksi di DPR. Tiga fraksi yang memiliki posisi yang relatif konsisten dalam hal sikapnya terhadap kebijakan pemerintah adalah FPG dan FPD -- yang sokongannya terhadap dua pemimpinnya yang juga memimpin eksekutif dapat dipahami- serta Fraksi PDIP yang menyatakan posisi oposisinya.[4] Sementara itu fraksi-fraksi lainnya kebanyakan digerakkan oleh dua pertimbangan utama, yaitu (i) ke arah mana pendulum politik bergerak pada saat kebijakan diambil; dan (ii) popularitas yang ingin dicapai.

Setidaknya inilah kesimpulan sederhana Tim Peneliti dalam Catatan ini berdasarkan beberapa peristiwa politik di DPR yang terjadi sejak dilantiknya DPR hasil Pemilu 2004 sampai dengan akhir 2005. Salah satu perbedaan pandangan di dalam DPR yang terlihat nyata adalah sikap mengenai kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Dalam waktu satu hari saja, sikap beberapa fraksi mengenai rencana pemerintah untuk menaikkan harga BBM pada Maret 2005, bisa berubah dengan cukup drastis. Pada Selasa, 16 Maret 2005, dalam pandangan fraksi-fraksi, enam dari sepuluh fraksi (FPDIP, FKB, FPKS, F-PAN, F-PBR, dan F-PDS) secara tegas menyatakan menolak kenaikan harga BBM. Dua fraksi (FPD dan FBPD) dapat memahami kebijakan pemerintah. Sedangkan

---

[3] Bivitri Susanti, "Mengurai Konflik Internal DPR," *Koran Tempo*, 4 November 2004.

[4] Sikap oposisi ini dinyatakan kembali baru-baru ini dalam peringatan hari lahir PDIP 11 Januari 2006. Dikatakan oleh Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri, partainya tidak akan mengambil sikap oposisi apriori atau asal menentang. Lihat antara lain "Ada Skenario Kurangi Legitimasi Parpol," *Republika*, Kamis, 12 Januari 2006.

dua fraksi lainnya (FPPP dan FPG) tidak secara eksplisit menentukan sikap.[5] Namun sehari setelahnya, dalam Rapat Paripurna pada 17 Maret 2005, peta kekuatan berubah, bahkan terjadi kericuhan. Tiga fraksi yang semula menolak kenaikan harga BBM (FPAN, FPKS, dan FPBR) bergabung dengan FPG, FPD, FPPP, dan FBPD lebih memilih menyerahkan pembahasan lanjutan kepada alat kelengkapan DPR. Sementara, FPDIP, FKB, dan FPDS bersikeras agar rapat paripurna melakukan voting untuk menentukan sikap.

Mengenai isu yang sama, yaitu kenaikan harga BBM, peta keberpihakan dan ketidakberpihakan terhadap kebijakan pemerintah terjadi kembali pada September 2005. Bahkan, peta politik menjadi lebih unik dengan adanya penolakan-penolakan individual.[6] Hal ini agaknya disebabkan oleh adanya kebijakan yang lebih luas dalam pembahasan kali ini, yaitu persetujuan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Tercatat, dari 387 anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna yang berlangsung lebih dari enam jam itu pada 28 September 2005 itu, sebanyak 273 menyetujui APBN, 83 menolak, dan 31 abstain. Anggota yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksinya antara lain Dradjad Wibowo dari F-PAN (tidak setuju), Suryama M. Sastra dari F-PKS (abstain) dan ketua rapat paripurna Zaenal Maarif dari F-PBR (abstain).

Tabel 2.2. Pemetaan Pandangan Fraksi Mengenai APBN dalam Rapat Paripurna DPR 28 September 2005.

	Pandangan Fraksi	Setuju	Tidak Setuju	Abstain
F-PG	Setuju	118	-	-
F-PDIP	Menolak apabila subsidi tidak sebesar Rp113,7 T	-	80	-
F-PKB	Akan mencermati perkembangan lebih lanjut	-	1	20
F-PD	Sangat setuju dan sangat mendukung	51	-	-
F-PPP	Setuju APBN tapi menolak BBM	27	-	-
F-PAN	Minta keputusan ditunda sampai 30/09/2005	27	1	1
F-PKS	Dapat menerima dengan beberapa catatan	27	1	-
F-BPD	Setuju	13	1	-
F-PBR	Setuju	6	-	1
F-PDS	Setuju	4	-	8
	Total = 387	273	84	30

[5] Saldi Isra, "Kericuhan DPR dan Politik BBM," *Kompas*, Jumat, 18 Maret 2005.

[6] "Diwarnai Voting, DPR Akhirnya Menyetujui APBN Dan Kenaikan BBM," www.hukumonline.com, 28/9/05, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=13704&cl=Berita>, diakses 03 Februari 2006.

Catatan lainnya adalah sikap beberapa isu internal DPR seperti: kenaikan tunjangan anggota DPR yang mencuat ke permukaan pada sekitar Oktober 2005 dan pro-kontra soal studi banding ke luar negeri. Yang terakhir muncul ke permukaan adalah soal perubahan komposisi pimpinan komisi dan alat kelengkapan DPR pada pertengahan November 2005. Dalam rapat konsultasi Jumat, 11 November 2005, para pimpinan fraksi menyepakati pembagian pimpinan secara proporsional berdasarkan perolehan suara Pemilu sehingga enam fraksi besar mendapat jatah lebih banyak. FPG misalnya, mendapat empat ketua dan empat belas wakil ketua; FPDIP tiga ketua dan dua belas wakil; FPPP dua ketua dan tujuh wakil; FPD dua ketua dan enam wakil; FPAN dua ketua dan enam wakil; FKB satu ketua dan enam wakil; FPKS satu ketua dan lima wakil.[7] Tiga fraksi lainnya kemudian memprotes keputusan ini karena dianggap tidak adil.

Peristiwa-peristiwa ini menimbulkan persepsi publik yang buruk atas DPR. Dalam jajak pendapat yang diadakan oleh Litbang Kompas 25-26 Oktober 2005, terungkap tingginya responden yang berpendapat kinerja DPR buruk, yaitu sebanyak 83% dari 877 responden di 10 kota besar di Jakarta.[8] Angka ini meningkat dari 78% pada September 2005, 58% pada Juli 2005, 56% pada Januari 2005, dan 59% pada Desember 2004.[9]

Memang, terlihat jelas pentingnya tahun kerja pertama DPR untuk dapat menilai dinamika politik internal di DPR. Dan dinamika politik internal DPR ini tentu saja menimbulkan konsekuensi pada kinerja legislasinya. Tahun pertama ini dapat dikatakan sebagai periode yang penting bagi mereka untuk menentukan posisi masing-masing. Hal ini juga diakui secara implisit oleh Ketua DPR Agung Laksono dalam pidato sidang paripurna pertama 2006 pada 12 Januari 2006. Tahun 2005 dikatakannya sebagai "tahun penyesuaian dan perencanaan dengan segala dinamikanya."[10] Dalam upaya penempatan posisi politik dan pengelompokkan politik inilah, tahun pertama ini lebih banyak diwarnai oleh dinamika politik internal DPR. Tarik menarik kepentingan ini terjadi dalam dua wilayah, yaitu (i) wilayah kebijakan yang berdampak pada masyarakat secara

---

[7] "Kocok Ulang Pimpinan Investasi Buruk DPR, Rakyat Harus Makin Mengawasi Kinerja Wakil Rakyat," *Kompas*, Senin, 24 November 2005.

[8] Toto Suryaningtyas, "Jajak Pendapat "Kompas": Citra DPR Terpuruk di Titik Nadir," *Kompas*, Senin 31 Oktober 2005, hlm. 8.

[9] *Ibid.*

[10] Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, 12 Januari 2006.

langsung macam kenaikan harga BBM; dan (ii) wilayah perebutan kekuasaan internal DPR seperti penentuan pimpinan komisi dan alat kelengkapan lainnya.

Ada tiga bacaan yang dapat ditarik dari dinamika ini. *Kesatu*, bentuk *puzzle* yang berubah-ubah dapat dibaca sebagai gelombang gerakan dan eksperimen politik oleh faksi-faksi politik di DPR untuk meraih kawan seperjuangan dan membaca gerakan kawan di garis perjuangan yang berbeda. *Kedua*, sikap-sikap politik di DPR yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan yang berdampak luas lebih banyak dipengaruhi oleh perebutan kekuasaan di wilayah eksekutif. Hal ini disebabkan oleh model pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla yang memberikan porsi besar bagi pertimbangan latar belakang politik dalam menentukan susunan pemerintahannya. Dapat dibaca bahwa evaluasi dan perombakan kabinet di awal 2006 memiliki keterkaitan dengan dukungan dan perlawanan yang diberikan oleh faksi-faksi di DPR. Ujungnya, mengarah pada kesimpulan yang *ketiga,* yaitu adanya upaya penguasaan arena politik di DPR melalui perebutan jabatan yang dianggap strategis di Komisi dan Alat Kelengkapan lainnya. Karena itulah, 'kocok ulang pimpinan alat kelengkapan DPR' baru terjadi setelah setahun mereka berinteraksi.

Dalam penyimpulan yang lebih sederhana, gerak gerik politik DPR di tahun pertama ini lebih banyak mengarah pada perebutan posisi politik di dalam DPR. Dan perebutan posisi politik ini juga soal perebutan kekuasaan dan akses modal yang masih berpusat di birokrasi pemerintahan.

2. Relasi DPR dengan Lembaga Negara Lain Dalam Konteks Ketatanegaraan

Dinamika internal DPR tidak sendirian dalam mempengaruhi kinerja legislasi DPR. Sebagai sebuah institusi politik, DPR niscaya akan mengalami pula tarik menarik kepentingan dengan lembaga-lembaga politik lain di sekitarnya. Baik yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan proses legislasi. Tahun pertama di awal masa kerja DPR 2004-2009 ini unik karena ada dua perubahan yang dibawa oleh amandemen UUD pada 1999-2002 yang baru diimplementasikan seiring dengan Pemilu, yaitu lahirnya DPD dan pemilihan presiden langsung. Adanya kedua lembaga 'baru' ini menimbulkan pola hubungan politik yang baru di antara lembaga-lembaga negara. Dan pola hubungan ini tentunya akan berpengaruh, baik langsung maupun tidak langsung, pada kinerja legislasi DPR. Selain itu, kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) juga menimbulkan suatu arena politik baru dalam konteks legislasi. Wewenang MK untuk menguji undang-undang berdasarkan undang-undang dasar, mau tak mau punya implikasi pula pada proses pembuatan undang-undang itu sendiri.

2.1. Hubungan DPR dengan Pemerintah

Hubungan DPR dengan pemerintah dibatasi oleh koridor ketiga fungsi DPR yang terdiri atas fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Sebagaimana diungkapkan di bagian awal bab ini, sikap-sikap politik di DPR banyak berkaitan dengan kebijakan pemerintah karena faksi-faksi politik di dalam DPR juga tengah mencari bentuk pengelompokkan kepentingan serta pengambilan posisi terhadap pemerintah. Dengan begitu, hubungan DPR dan pemerintah tidak dapat disimpulkan secara sederhana dalam satu kata 'harmonis' atau tidak. Sikap politik DPR terhadap pemerintah berubah-ubah sesuai dengan kekuatan peta politik internal DPR. Perubahan sikap ini paling terlihat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran (utamanya dalam penyusunan APBN).

Dalam perdebatan mengenai kenaikan harga BBM yang diuraikan di atas misalnya, sudah tampak banyaknya enerji dan waktu yang digunakan untuk memperdebatkan isu ini. Perdebatan ini terjadi paling tidak dua kali, yaitu pada Maret dan September 2005. Perdebatan yang berkepanjangan ini bahkan sampai menimbulkan kericuhan fisik dalam Rapat Paripurna DPR 16 Maret 2005. Terjadi aksi dorong mendorong dan lempar papan nama di dalam rapat dewan yang disaksikan jutaan pasang mata rakyat Indonesia itu. Dari segi isu, kenaikan harga BBM maupun perubahan APBN memang sesuatu yang sangat layak mendapatkan perhatian, sehingga Catatan ini tidak mau mengatakan bahwa perdebatan itu tidak berguna. Namun kritik banyak terlontar karena ketidakmampuan DPR dalam menunjukkan etika politik serta perdebatan yang berkepanjangan yang lebih menonjolkan pertarungan kepentingan politik daripada perhatian terhadap kepentingan rakyat banyak.

Peristiwa lainnya yang banyak diangkat oleh media massa adalah perdebatan antara Komisi III DPR dan Jaksa Agung pada Rapat Kerja 17 Februari 2005. Pada saat itu, terjadi perdebatan yang nyaris diakhiri dengan bentrokan fisik karena ungkapan "Ustad di kampung maling" yang ditujukan oleh salah seorang anggota Komisi III DPR kepada Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh, yang kemudian dianggap oleh Jaksa Agung sebagai penghinaan kepada jajaran stafnya. Di penghujung 2005 dan awal 2006 muncul pula bentuk keras pengawasan DPR atas pemerintah, yaitu mengenai kebijakan impor beras.

Meski begitu, perlu dicatat secara khusus bahwa bagaimanapun kerasnya perdebatan yang terjadi dalam fungsi pengawasan itu, hingga kini tidak ada satupun hak angket ataupun hak interpelasi yang dilaksanakan oleh DPR. Kebanyakan gagasan mengenai hak anget atua hak interpelasi kandas di tengah jalan.[11] Bukan

[11] Yang paling akhir adalah kemungkinan pelaksanaan hak angket atau interpelasi dalam isu kebijakan impor beras.

hanya itu, bahkan keinginan sebagian pihak yang ingin menggagalkan kebijakan pemerintah juga kebanyakan kandas di tengah jalan. Misalnya saja, kontroversi kenaikan harga BBM yang sampai menimbulkan kericuhan dalam rapat paripurna, tidaklah berakhir pada perubahan kebijakan pemerintah itu. Fenomena ini dapat dilihat sebagai indikasi yang jelas akan adanya tarik menarik kekuatan yang sangat kuat antara DPR – dan faksi-faksi di dalamnya- dengan pemerintah. Hal ini disebabkan oleh model pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla yang memberikan porsi besar bagi pertimbangan latar belakang politik dalam menentukan susunan pemerintahannya. Proses pembentukan konfigurasi politik 'baru' di DPR banyak dipengaruhi oleh tarik menarik faksi politik di dalam DPR, dengan eksekutif. Karena itu pula, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR atas pemerintah terlihat lebih menonjol daripada pelaksanaan fungsi legislasinya yang –sebagaimana akan diuraikan pada bab selanjutnya- hanya menghasilkan 14 undang-undang dengan muatan yang tidak terlalu substansial.

Pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR lebih menonjol ketimbang fungsi legislasinya karena pada dua wilayah inilah DPR dapat menunjukkan dengan kuat dukungan atau penolakannya atas kebijakan yang sudah dilaksanakan atau sedang direncanakan oleh pemerintah. Fungsi legislasi agaknya dianggap tidak strategis untuk menunjukkan sikap ini. Ada dua kemungkinan penyebabnya. *Pertama*, fungsi legislasi berjalan lambat dan membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci. *Kedua*, banyak kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal sehingga 'daya kontroversi'nya lebih sedikit dibandingkan dengan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran. Karena itulah, wujud hubungan DPR dan pemerintah lebih banyak mencuat pada soal anggaran dan pengawasan.

2.2. Hubungan DPR dengan DPD

Bila diibaratkan dalam bahasa permainan anak-anak, DPD adalah "anak bawang" dalam proses legislasi. Ia bukan hanya pemain yang baru masuk, tetapi wewenangnya pun diberikan dengan sangat terbatas dalam konstitusi. Bila DPR memang merupakan poros dalam proses legislasi, DPD hanya berada di pinggiran. Wewenang mengambil keputusan dalam proses legislasi ada di DPR (dan pemerintah), sementara DPD hanya "dapat" mengajukan RUU dan "ikut membahas" undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah serta memberi pertimbangan kepada DPR dalam membahas undang-undang yang berkaitan dengan pajak, agama, pendidikan dan APBN, pemilihan anggota BPK, dan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu. Semua

wewenangnya bersifat fakultatif dan kata akhir tetap ada di tangan DPR.

Meski posisinya sangat lemah dibandingkan dengan DPR, kehadiran DPD bagaimanapun menimbulkan suatu relasi politik yang baru sebab DPD terkait secara langsung dalam fungsi-fungsi DPR. Karena itu, muncul kegamangan DPR dalam menyikapi keberadaan DPD. Kegamangan secara institusional, maupun secara politik.

Secara institusional, dalam fungsi legislasi, dibutuhkan seperangkat aturan main baru untuk dapat mengharmoniskan fungsi legislasi DPR dan DPD. Dalam soal pengajuan undang-undang oleh DPD misalnya, DPR perlu memasukkan prosedur tambahan dalam Tata tertibnya untuk dapat mengakomodasi hal ini. Demikian pula dalam soal pemberian pertimbangan DPD kepada DPR terhadap undang-undang tertentu. Untuk itu, pada pertengahan 2005 DPR dan DPD telah bersepakat untuk membentuk "Tim 25 " yang beranggotakan 14 orang dari Baleg DPR dan 11 anggota DPD yang bertugas melakukan hal ini. Namun dalam wawancara yang dilakukan Tim Peneliti dalam suatu kegiatan *assessment* pada Agustus 2005, pembicaraan di antara kedua tim ini belum pernah terjadi.[12]

Dalam hal respon politik DPR atas keberadaan DPD, tercatat paling tidak dua peristiwa yang dapat menggambarkannya. Yang pertama terjadi dalam proses penyusunan Prolegnas dan yang kedua terjadi pada pidato kenegaraan presiden 16 Agustus 2005.

Dalam proses penyusunan Prolegnas terjadi perdebatan di media massa mengenai peran DPD. DPD merasa bahwa dirinya diabaikan dalam proses penyusunan Prolegnas karena banyak usulan DPD yang tidak diprioritaskan dalam Prolegnas. Sementara itu, Baleg DPR yang merasa dituding dalam permasalahan ini menolak tuduhan itu.[13] Dalam masukannya yang diberikan secara resmi kepada Baleg DPR, DPD juga pernah menegaskan posisinya untuk diikutsertakan dalam perencanaan legislasi. Dikatakan:

> *"Oleh karena itu, inisiatif dari Badan Legislasi DPR untuk mengundang DPD merupakan hal yang baik dan patut dihargai. Namun DPD juga sangat mendorong agar UU No. 10 Tahun 2004 ini segera diubah agar memasukkan*

---

[12] Lihat: PSHK, "Laporan Penilaian (*Assessment*) atas Kebijakan untuk Mendukung Pembaruan yang Demokratik di Indonesia," Laporan Penilaian untuk *Democratic Reform Support Program* (DRSP)/ USAID, untuk situasi politik Agustus-September 2005, tidak dipublikasikan.

[13] Lihat antara lain: "Tidak Setuju Hasil Prolegnas, DPD Kirim Surat Protes Ke DPR," Tempointeraktif.com, Kamis, 03 Februari 2005, http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/02/03/brk,20050203-56,id.html, diakses 2 Januari 2005; "Baleg DPR Balik Salahkan DPD soal Prolegnas," *Kompas*, Jumat, 4 Februari 2005.

DPD dalam proses perencanaan serta membuka kemungkinan penambahan RUU dalam masa persiapan pembentukan undang-undang, agar sesuai dengan ketentuan dalam UUD."[14]

Ketegangan DPR dengan DPD juga sempat memanas pada bulan Agustus, pemicunya adalah pidato kenegaraan Presiden RI pada 16 Agustus 2005.[15] Sudah menjadi kebiasaan dalam praktek ketatanegaraan bahwa menjelang hari kemerdekaan RI, Presiden menyampaikan pidato kenegaraan. Dalam pidato tersebut, presiden juga menyampaikan keterangan pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan penyampaian nota keuangan. Atas dasar hak konstitusional untuk mengawasi pelaksanaan APBN, DPD berharap agar forum tersebut menjadi forum bersama *(joint session)* antara DPR dengan DPD. Namun, harapan DPD tersebut ditolak oleh DPR. Alasannya adalah forum tersebut merupakan forum DPR dan sekaligus merupakan rapat paripurna pembukaan masa persidangan DPR.

Selain dua peristiwa yang muncul di media massa, juga tampak adanya tantangan yang berat bagi DPD untuk terlibat dalam pembahasan undang-undang, yang terkait dengan diberikannya jangka waktu yang sangat sempit untuk memberikan pertimbangan atas undang-undang tertentu.

Pertentangan antara DPR dan DPD dalam beberapa isu di atas muncul dari masih belum jelasnya mekanisme pelaksanaan wewenang DPD. Dalam soal Prolegnas contohnya, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004) memperhitungkan keberadaan DPD secara tidak konsisten. Dalam Pasal 17 ayat (1) UU 10/2004, yang mengatur mengenai tahap pembentukan undang-undang, dinyatakan bahwa RUU, baik yang berasal dari DPR, presiden, maupun DPD disusun berdasarkan Prolegnas. Namun dalam Pasal 15 dan 16 yang mengatur mengenai Prolegnas sebagai forum perencanaan legislasi, keberadaan DPD tidak diakui. Padahal jelas DPD juga mempunyai wewenang mengajukan RUU. Pasal 17 ayat (3) selanjutnya menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR atau presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Namun peluang penambahan pengusulan RUU ini tidak diberikan kepada DPD. Padahal apabila DPD tidak dilibatkan dari awal, maka akan sulit untuk memasukkan rencana yang dibuat DPD mengenai RUU yang mungkin

---

[14] Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, "Usulan DPD kepada Badan Legislasi DPR untuk Program Legislasi Nasional," tanpa tanggal, 2004.

[15] Lihat antara lain: "Presiden Hanya Pidato di DPR," *Kompas*, 20 Juli 2005; "Zainal M'arif Pesimis Presiden Akan Hadir," *Gatra*, 19 Juli 2005; "Hubungan Lembaga Negara: DPD Merasa DPR Tak Indahkan Kehadirannya," *Kompas*, 15 Juli 2005; dan Muradi, "Penguatan DPD dan Insentif Politik," *Pikiran Rakyat*, Selasa, 9 Agustus 2005.

diusulkannya. Sementara itu biasanya dalam praktek hanya diperbolehkan penambahan 10%-15% topik baru dari jumlah daftar RUU dalam Prolegnas.[16]

Demikian pula halnya dengan soal pidato kenegaraan 16 Agustus. Di satu sisi, memang keinginan kuat DPD untuk mempersoalkan kehadirannya dalam seremoni ini juga dilandasi oleh kepentingan untuk mengubah 'konvensi ketatanegaraan' sehingga keberadaan DPD lebih terlihat. Namun di sisi lainnya, kontroversi ini juga merupakan buah dari ketidakjelasan pengaturan mengenai proses penyusunan APBN yang kini melibatkan pula DPD. Pasal 23 ayat (2) UUD menyatakan bahwa RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan *memperhatikan pertimbangan* DPD. Pasal ini tidak mengandung batasan secara eksplisit dan juga tidak diturunkan menjadi prosedur yang jelas oleh UUD agar pertimbangan itu bisa mengikat. Akibatnya undang-undang yang mengatur teknis pelaksanaan ketentuan ini, yang dibuat oleh DPR, dapat dengan mudah menyempitkan arti 'memperhatikan pertimbangan DPD'. Ketidakjelasan ini menjadi salah satu argumen ketika DPD meminta agar pidato Presiden 16 Agustus juga dilakukan di hadapan DPD.

2.3. Hubungan DPR dengan Mahkamah Konstitusi

Satu lembaga baru yang lahir setelah amandemen UUD adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Pembentukan MK merupakan hasil refleksi sistem ketatanegaran Indonesia yang menyimpan beragam permasalahan. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai "penjaga konstitusi", yang berfungsi menegakkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi. Lebih dari itu, lembaga yang dibentuk sebagai amanat dari amandemen Undang Undang Dasar (UUD) dan ditindaklanjuti dengan Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ini dimaksudkan sebagai kontrol kekuasaan yudikatif terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Salah satu kewenangan MK yang berhubungan dengan DPR salah satunya adalah melakukan uji materil (*judicial review*) undang-undang. Kewenangan MK untuk melakukan uji materil undang-undang ini membuat DPR terlihat gundah. Hal ini dikarenakan begitu banyaknya undang-undang yang diajukan pengujiannya kepada MK oleh masyarakat. Fenomena ini bisa diartikan sebagai tipisnya rasa percaya masyarakat pada undang-undang buatan DPR.

---

[16] Lihat studi yang dilakukan oleh PSHK pada bulan Agustus 2003: Bivitri Susanti dkk, "Menggugat Prioritas Legislasi DPR: Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004," Laporan Penelitian yang disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR," Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003.

Dalam pidato penutupan Masa Persidangan III DPR pada 24 Maret 2005, Ketua DPR Agung Laksono mengingatkan anggota DPR agar lebih serius melakukan pembahasan terhadap berbagai Rancangan Undang-Undang (RUU).[17] Kegundahan juga diperlihatkan oleh Agung Laksono usai mengadakan pertemuan konsultasi dengan pimpinan Mahkamah Konstitusi pada 8 Maret 2005. Agung Laksono mengungkapkan, begitu mudahnya hasil kerja wakil rakyat yang berjumlah 550 orang dibatalkan hanya oleh sembilan hakim konstitusi.[18]

Lebih jauh, Agung Laksono pada pidato Ketua DPR pada 2 Mei 2005 menyampaikan gagasan perlunya pengaturan tentang hubungan tata kerja antar-lembaga negara dalam sebuah undang-undang.[19] Gagasan ini berlatar belakang pada hak uji materil Mahkamah Konstitusi dan ditambah dengan dibatalkannya ketentuan Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi, yang membuat Mahkamah Konstitusi juga berwenang untuk menguji undang-undang yang ditetapkan sebelum perubahan UUD. Untuk diketahui, Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD, terhitung 19 Oktober 1999. Pasal ini dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 066/PUU-II/2004, yang sesungguhnya merupakan permohonan atas pengujian Undang-undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (KADIN). Namun karena UU KADIN tersebut ditetapkan sebelum tahun 1999, maka Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terlebih dulu menyatakan batalnya Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi, yang dianggap telah membatasi hak konstitusional mereka.

Pada 15 Juni 2005, DPR melakukan rapat konsultasi dengan MK. Rapat konsultasi yang diadakan oleh Komisi III dilakukan tidak saja dengan hakim MK namun juga dengan Sekretariat Jenderal MK. Rapat Konsultasi dengan para hakim MK tersebut membicarakan permasalahan-permasalahan yang berkembang terkait dengan keberadaan MK. Ibarat memberikan sebuah laporan, dalam rapat yang diadakan di Gedung MK tersebut, Prof. Jimly Asshiddiqie, memaparkan beberapa program dan perkembangan yang telah dilakukan oleh MK baik dari segi penanganan perkara maupun permasalahan dukungan fasilitas bagi MK. Dalam rapat tersebut beberapa angota yang hadir juga mengajukan

---

[17] Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2004-2005, 24 Maret 2005.

[18] "DPR Merasa Gundah atas Putusan-Putusan MK," hukumonline.com, 7 Maret 2005, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12373&cl=Berita>, diakses 20 Januari 2006.

[19] Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2004-2005, 2 Mei 2005.

beberapa pertanyaan. Sebagian besar anggota mempertanyakan keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan dan kinerja MK sejak dibentuk. Pada akhir Rapat Konsultasi, kejadian yang unik dilakukan oleh seorang anggota Komisi III, Djoko Edi Soetjipto Abdurahman, yang membaca sebuah puisi sebagai ungkapan terima kasihnya kepada MK yang telah 'menyelamatkan' nasibnya terkait dengan sengketa hasil Pemilu untuk daerah pemilihan Madura.[20]

Rapat Konsultasi dengan MK ini agak berbeda dengan kebiasaan, di mana biasanya lembaga lain yang datang ke gedung DPR untuk menghadiri Rapat Konsultasi dengan DPR, kali ini giliran anggota Komisi III yang bertandang ke MK. Alasan pemindahan tempat rapat ini tidak jelas, tapi sepertinya Komisi III ingin mengubah kebiasaan mengadakan Rapat Konsultasi di gedung DPR. Atau bisa jadi perubahan tempat rapat ini menjadi pertanda tumbuhnya semangat kesetaraan antar-lembaga negara.

3. Proses Legislasi Dalam Proses Pencarian Model Yang Belum Selesai

Selain dinamika politik yang melingkupi DPR, faktor lain yang mempengaruhi kinerja legislasi DPR adalah bingkai hukum yang mengatur prosedur dan mekanisme proses legislasi. Yang menjadi soal di sini bukanlah semata dasar hukum dan problematika hukum yang melingkupi proses legislasi DPR, yang sudah banyak diangkat oleh berbagai studi mengenai DPR. Yang ingin diangkat dalam Catatan ini adalah justru konteks perubahannya. DPR sepanjang 2005 –dan juga dalam beberapa tahun ke depan- adalah sebuah lembaga yang tengah berubah, seiring dengan perubahan lainnya yang terjadi di negara ini. Proses legislasi pun seperti berada dalam proses 'menjadi', proses mencari suatu model yang dianggap paling-tepat dalam konteks hubungan ketatanegaraan yang ada sekarang.

Pola pembentukan undang-undang pada dasarnya sudah diselesaikan sejak kelahiran UU 10/2004 pada Mei 2004 dan mulai berlaku sejak November 2004. Namun diundangkannya UU 10/2004 tidak berarti seluruh persoalan pembentukan undang-undang sudah dibenahi. UU 10/2004 sendiri masih membutuhkan berbagai peraturan pelaksanaan. Tidak dapat berlakunya suatu undang-undang secara penuh akibat dari dibutuhkannya berbagai peraturan

[20] Lihat M. Nur Sholikin, "Komisi III DPR Menyambangi Mahkamah Konstitusi, Laporan Pemantauan Rapat Konsultasi Komisi III DPR dengan MK, Rabu, 15 Juni 2005," <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=b98e2e8fa4a670f8eac8bf93e48d91f1&docid=fpdpr>, diakses 30 Januari 2005.

pelaksana memang menjadi suatu masalah klasik yang cukup menganggu. Dan hal ini pula yang terjadi pada UU 10/2004.

Dalam aspek perencanaan misalnya, UU 10/2004 mensyaratkan adanya pembentukan peraturan pelaksana di DPR dan di pemerintah. Peraturan pelaksana itu baru muncul pada 13 Oktober 2005, dengan ditetapkannya Peraturan Presiden No 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Sementara itu di pihak DPR, sejak pelantikannya pada awal Oktober 2004 sampai saat ini, telah melakukan tiga kali perubahan Tata Tertib, yaitu:

(i) Dalam Masa Persidangan I Tahun Sidang 2004-2005

(ii) Dalam Masa Persidangan II Tahun Sidang 2004-2005

(iii) Dalam Masa Persidangan II Tahun Sidang 2005-2006

Dalam tiga kali perubahan itu, DPR berupaya menemukan model yang tepat untuk melaksanakan fungsi legislasinya.

3.1. Proses Penyusunan Prolegnas dalam Tata Tertib DPR

Proses penyusunan Prolegnas 2005-2009 dimulai tak lama setelah DPR hasil pemilihan umum 2004 dilantik pada Oktober 1004. Ketika itu, Perpres 61/2005 belum ada, walaupun UU 10/2004 sudah ada, dan preseden penyusunan Prolegnas model baru pun belum ada. Baleg kemudian membuat terobosan penting yang patut dicatat. Baleg mengirim surat kepada beberapa pihak terkait untuk memberikan masukan mengenai Prolegnas. PSHK misalnya, mendapatkan surat dari Kepala Biro Kesekretariatan Pimpinan atas nama Sekretaris Jenderal DPR No. PW.001/5637/DPR RI/2004 tertanggal 8 November 2004 untuk meminta masukan tertulis dan menghadiri Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Baleg DPR dengan Ornop mengenai Prolegnas.

Namun demikian, pujian banyak pihak akan keterbukaan dan keinginan positif dari DPR untuk mengundang masukan dari luar DPR dalam penyusunan prioritas legislasi masih belum dibakukan dalam Tata Tertib. Dalam proses penyusunan daftar Prolegnas 2006, proses partisipasi ini tidak lagi dilakukan. Dalam Tata Tertib, praktek ini hanya diakomodasi dalam pengaturan mengenai partisipasi dalam persiapan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam Pasal 143-143.

Pengaturan yang lebih menonjol dalam Tata Tertib berkaitan dengan proses penyusunan Prolegnas adalah dalam hal peran Baleg dalam proses ini.

3.2. Penguatan Peran Badan Legislasi DPR

Fungsi utama Baleg pada awalnya dititikberatkan pada proses administrasi dan teknis legislasi. Sedikit sekali peran Baleg dalam mempengaruhi substansi sebuah RUU. Namun sejak perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2001 yang mulai berlaku pada 2002, fungsi Baleg menjadi lebih berbobot serta cukup memadai untuk mempengaruhi substansi sebuah RUU.

Tata Tertib DPR yang baru menyatakan secara eksplisit peran Baleg DPR sebagai "pusat pembentukan undang-undang". Pernyataan penting ini merupakan sebuah cita-cita yang berkembang sejak para anggota 'baru' DPR menduduki jabatan mereka untuk periode ini pada Oktober 2004. Mantan Ketua Baleg A.S Hikam misalnya, menjabarkan konsep "Baleg sebagai Pusat Pembangunan Hukum Nasional" dalam makalah yang disampaikannya dalam suatu diskusi. Dinyatakan dalam makalah itu, argumen untuk peran Baleg yang kuat ini adalah "realitas" bahwa Baleg berperan penting dalam penyusunan Prolegnas, sementara Prolegnas "mengandung cita-cita yang secara rasional ingin dicapai di berbagai bidang tertentu."[21]

Berangkat dari tujuan menjadikan Baleg sebagai "pusat pembentukan undang-undang" (*law centre*) ini, ada tiga tugas baru Baleg, yaitu:

1. Menyusun Prolegnas, sesuai dengan ketentuan dalam UU 10/2004
2. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Rapat Paripurna. Tugas ini membuat Baleg berperan seperti Departemen Hukum dan HAM di DPR. Dengan adanya tugas ini, maka setiap inisiatif di DPR harus disampaikan terlebih dulu kepada Baleg, bukan langsung ke Rapat Paripurna seperti biasanya. Belum jelas apa implikasinya secara teknis, ketika misalnya Baleg menemukan ketidakharmonisan di dalamnya. Sebab Tata Tertib yang baru ini belum dipraktekkan sampai dengan Catatan Kinerja ini ditulis. Namun implikasi adanya tugas baru ini jelas adalah kebutuhan yang besar akan adanya staf fungsional yang lebih, baik secara kualitas maupun kuantitas.
3. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh presiden dan DPR. Sama halnya dengan butir dua di atas, tugas baru ini juga akan menimbulkan konsekuensi dalam hal dukungan kelembagaan yang harus mampu meresponnya.
4. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi undang-undang yang telah disahkan

---

[21] Muhammad A.S. Hikam, "Politik Hukum Nasional 2005-2009," makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Koalisi Kebijakan Partisipatif, Puncak, Jawa Barat, 16 Maret 2005.

Apakah ide untuk menjadikan Baleg sebagai pintu masuk dari semua RUU yang berasal dari DPR tidak menjadi "hambatan" baru atau bahkan mungkin justru menambah daftar antrian RUU yang tidak terselesaikan? Pertanyaan ini menjadi penting mengingat begitu banyaknya beban yang mungkin akan dipikul oleh Badan Legislasi. Belum lagi kalau mengingat bahwa anggota Baleg juga merangkap menjadi anggota Komisi atau alat kelengkapan lain.[22]

3.3. Waktu Sidang

Perubahan lain yang dilakukan dalam sistem kerja DPR pada periode tahun 2005 ini adalah masalah waktu sidang. Seperti banyak dikutip dalam beberapa media, DPR sering disorot karena gagal memenuhi kuorum.[23] Salah satu alasan yang dikemukakan oleh anggota adalah karena bentroknya jadwal persidangan. Untuk mengatasi hal ini, rapat konsultasi antara Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi dan Komisi pada 9 November 2004 menyepakati memutuskan untuk membedakan hari dan waktu sidang berdasarkan fungsi DPR dan juga berdasarkan alat kelengkapan yang melaksanakan.[24] Kesepakatan tersebut adalah sebagia berikut.

(i) Fraksi

- Jumlah alokasi hari Fraksi berimbang dengan hari Paripurna.
- Dua hari setelah Pidato Pembukaan Masa Persidangan dialokasikan untuk Rapat-rapat Fraksi (intern).
- Satu hari sebelum Pidato Penutupan Masa Persidangan dialokasikan untauk rapat-rapat Fraksi (intern).
- Setiap hari Jumat dialokasikan khusus untuk rapat-rapat Fraksi.

---

[22] Lihat kritik dan masukan PSHK mengenai Baleg dan struktur DPR secara umum dalam: Bivitri Susanti, Binziad Kadafi, dan Reny Rawasita Pasaribu, "Struktur DPR untuk Lembaga Perwakilan Yang Responsif," Laporan Penelitian PSHK untuk Friedrich Naumann Stiftung, November 2005.

[23] Lihat antara lain, "Output Masa Sidang Ketiga DPR Rendah," *Majalah Awasi Parlemen*, Edisi Juni 2002; "Rapor Merah Wakil Rakyat," *Harian Kompas*, Senin, 30-06-2003: 8; "Lebih Separuh Anggota DPR Bolos Rapat Paripurna, F-PG dan F-KKI Pecahkan Rekor," *Harian Kompas*, Selasa, 24-06-2003: 6; "Banyak Anggota Mangkir, Rapat Bamus DPR Gagal," *Harian Kompas*, Jumat, 22-08-2003: 7.

[24] Riris Khatarina, "Hasil Studi Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR", Laporan Penelitian untuk Friedrich Naumann Stiftung, November 2005.

- Apabila dipandang perlu, Fraksi dapat mengadakan rapat pada sore atau malam hari.

(ii) Komisi

- Setiap hari Senin sampai dengan Kamis.
- Pukul 09.00 sampai dengan pukul 14.00 digunakan untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran (APBN).
- Pukul 14.00 sampai dengan malam digunakan untuk melaksanakan fungsi legislasi (dalam membahas RUU- RUU).
- Menjelang akhir Masa Persidangan dialokasikan sebanyak satu hari untuk rapat intern Komisi (persiapan Reses).
- Apabila pada hari-hari tersebut pada pagi harinya dijadwalkan untuk Rapat Paripurna, maka kegiatan Komisi dapat dilaksanaka pada sore atau malam hari.

(iii) Pansus

- Setiap hari Senin sampai dengan Kamis.
- Pukul 14.00 sampai dengan malam hari

(iv) Badan-badan

(a) Badan Legislasi

- Hari Senin sampai dengan Kamis.
- Pukul 14.00 sampai dengan malam hari.

(b) Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

- Hari Kamis
- Pukul 14.00 sampai dengan malam hari.

(c) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP)

- Hari Kamis
- Pukul 14.00 sampai dengan malam hari.

(d) Badan Musyawarah (Bamus)

- Hari Kamis
- Pukul 14.00 sampai selesai

(e) Badan Kehormatan

- Hari Kamis
- Pukul 14.00 sampai dengan malam hari.

(v) Panitia Anggaran

Menyesuaikan dengan jadwal Komisi.

(vi) Paripurna

- Alokasi untuk Rapat Paripurna disesuaikan dengan kebutuhan, tugas, dan wewenang konstitusional Dewan, antara lain proses pembahasan RUU, persetujuan terhadap pencalonan jabatan tertentu, dan penggunaan hak-hak Dewan.
- Pada saat dilaksanakan Rapat Paripurna, tidak dijadwalkan untuk kegiatan rapat-rapat lainnya, kecuali setelah Rapat Paripurna selesai dilaksanakan (sore atau malam hari).
- Diusahakan untuk dialokasikan pada hari Selasa

Dengan adanya alokasi waktu sidang tersebut mungkin diharapkan akan menyeimbangkan ketiga fungsi yang harus dijalankan DPR, yaitu pengawasan, anggaran, dan legislasi. Akan tetapi ini bisa jadi ganjalan tersendiri bagi kinerja Komisi atau alat kelengkapan lain. Karena misalnya fungsi pengawasan yang mereka lakukan tidak perlu dilakukan tiap hari, akhirnya dipaksakan dilakukan tiap Senin sampai Kamis dari jam 9.00 sampai 14.00.

Bab Ketiga
Prolegnas 2004-2009 dan Realisasinya

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana dikenal saat ini merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahap perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika program legislasi itu kedudukannya baru setingkat rencana atau keinginan, mengapa banyak kalangan menganggapnya sebagai sesuatu hal yang penting dan perlu untuk dikelola dengan baik?

Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi cukup besar atas tersendatnya pembangunan hukum. Dilihat dari rentang waktu yang telah mencapai 60 tahun eksistensi negara Indonesia, semestinya pembangunan hukum yang telah berjalan mampu membuahkan hasil yang benar-benar dapat dibanggakan. Namun kenyataannya tidaklah demikian. Kondisi faktual hukum di Indonesia masih menghadapi banyak persoalan, baik dari aspek materi-substansinya, aparatur, sarana prasarana, dan budaya hukumnya. Tuntutan bagi segera terwujudnya supremasi hukum yang gencar disuarakan oleh banyak kalangan misalnya, paling tidak mengindikasikan bahwa pembangunan hukum yang sudah kita laksanakan hingga saat ini dianggap masih belum mencapai hasil yang memuaskan, sehingga harus ditingkatkan lagi melalui rencana yang disusun secara integral, sistematis, terarah, dan berorientasi multi-sektor.

Pasal 1 ayat (9) UU No. 10/2004 mengartikan Prolegnas sebagai suatu instrumen atau mekanisme. Secara lengkap, pasal tersebut berbunyi: "Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis."

Di samping itu, secara operasional Prolegnas sering dipakai dalam arti yang merujuk pada materi atau substansi rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, Prolegnas adalah daftar rencana pembentukan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum. Yang harus dikedepankan adalah kedudukan Prolegnas sebagai instrumen atau mekanisme dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini secara jelas dikemukakan dalam Pasal 15 UU No.

10/2004 yaitu:

(1). Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional.

(2). Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan UUD memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Di samping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam kerangka itulah maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa berlandaskan konstitusi.

Dalam konteks kepastian hukum, adanya berbagai macam peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Akan tetapi apabila derasnya aliran usulan-usulan atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan (rencana legislasi) yang diajukan tersebut tidak disertai dengan adanya suatu mekanisme yang efektif yang mampu menjamin ketertiban, maka yang terjadi bukan perbaikan kondisi hukum malah justru lebih memperburuk kondisi hukum.

Jumlah rencana legislasi yang diajukan dari tahun ke tahun semakin menumpuk karena harus antri menunggu realisasi. Karena keadaan tersebut, pola *carry over* rencana legislasi tahun sebelumnya ke tahun berikutnya menjadi hal yang lazim, mengingat begitu banyaknya tunggakan rencana legislasi yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Lantas persoalan yang dihadapi adalah bagaimana agar keseluruhan usulan rencana legislasi ini dapat direalisasikan secara tertib dan teratur sesuai dengan tingkat urgensinya? Untuk itu perlu adanya suatu mekanisme yang mampu memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan rencana-rencana legislasi yang diusulkan, sehingga benar-benar dapat terealisasi sesuai dengan urutan dan tingkat kemendesakannya.

1. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005

Pasal 15 UU 10/2004 menyatakan bahwa "perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional." Pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa RUU baik yang berasal dari DPR, Presiden, maupun dari DPD disusun berdasarkan Prolegnas. Selanjutnya dalam Pasal 16 UU tersebut

diatur bahwa penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi (dalam hal ini adalah Badan Legislasi-Baleg). Prosesnya sendiri diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang disahkan pada 13 Oktober 2005.

Secara operasional, Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang dalam kurun waktu tertentu. Dalam masa keanggotaan DPR 2004-2009 ditetapkan Prolegnas tahun 2005-2009 dan dari Prolegnas tahun 2005-2009 tersebut ditentukan Prioritas RUU tahun 2005 sebanyak 55 RUU. Sedangkan sisanya (229 RUU) menjadi prioritas tahun 2006-2009. Mengacu kepada Prolegnas 2005-2009, berarti untuk setiap tahun DPR bersama Pemerintah berdasarkan perencanaan harus membahas dan menyelesaikan rancangan undang-undang antara 57-58 setiap tahun.

Tabel 3.1. Prosentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009 Dilihat dari Karakter Kebaruannya

No	Sifat RUU	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1	RUU baru	170	59,85	
2	RUU perubahan/pengganti	90	31,69	Termasuk penggantian undang-undang warisan kolonial
3	RUU ratifikasi	24	8,45	

Tabel 3.2. Prosentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009 Dilihat dari Bidang Pengaturan

No	Bidang	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1	Politik, hukum, dan keamanan	159	55,98	
2	Perekonomian	78	27,46	
3	Kesejahteraan rakyat	42	14,78	
4	Lain-lain	5	1,76	Misal: RUU Tata Cara Penyusunan RAPBN, RUU PJPN, RUU Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaaan

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa dari jenis RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas, terdapat 170 pembentukan undang-undang baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai konsekuensi dari perubahan UUD maupun untuk memenuhi tuntutan pembaruan hukum sesuai dengan dinamika masyarakat. Yang cukup menarik adalah cukup tingginya prosentase RUU perubahan/ pengganti undang-undang yang berlaku sekarang, yaitu sebanyak 90 undang-undang. Di dalam kategori ini, selain RUU untuk mengganti undang-undang peninggalan kolonial juga termasuk untuk mengubah undang-undang yang relatif baru karena dibentuk pada awal 'reformasi' yaitu antara tahun 1999 sampai 2004, sebanyak 36 undang-undang. Jumlah RUU ratifikasi sendiri hanya 24 dari keseluruhan Prolegnas, karena ratifikasi memang dilakukan secara selektif.

Jumlah undang-undang bidang politik, hukum, dan keamanan menempati urutan teratas yaitu sebanyak 159. Hal ini dapat dipahami sebagai konsekuensi perubahan mendasar di bidang politik, hukum, dan keamanan paska-perubahan UUD 1945 dan dalam rangka memantapkan dasar hukum untuk penataan demokrasi, penegakan hukum, dan perlindungan HAM serta reposisi peran TNI dan Polri. Di bidang ekonomi jumlah RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas sebanyak 78 untuk mendukung upaya pemulihan perekonomian nasional. Di bidang kesejahtaraan rakyat, RUU yang diprogramkan sebanyak 42 yang diharapkan menjadi dasar hukum untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk menjamin hak-hak kelompok masyarakat marjinal.

Muncul pertanyaan, apakah pembentuk undang-undang mampu menyelesaikan pembentukan undang-undang antara 55-58 setiap tahun? Kemampuan pembentuk undang-undang menyelesaikan antara 55-58 RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang setiap tahun menjadi permasalahan serius, karena waktu efektif yang masih tersedia sampai dengan tahun 2009 kurang lebih sekitar 54 bulan dengan rincian sembilan bulan pada tahun 2005, masing-masing dua belas bulan untuk tahun 2006, 2007, dan 2008. Sedangkan untuk tahun 2009 hanya tersedia waktu sembilan bulan mengingat masa bakti anggota DPR hasil Pemilu 2004 berakhir pada bulan Oktober 2009. Berdasarkan pengalaman DPR masa bakti 1999-2004, kemampuan rata-rata penyelesaian RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang kurang lebih 20 undang-undang setiap tahun. Selain itu, pembentukan undang-undang merupakan masalah kompleks. Tidak hanya substansinya berdimensi luas, juga pihak yang terlibat dalam pembahasan adalah DPR dan Pemerintah serta undang-undang tertentu melibatkan pula DPD.

2. Dinamika Penyusunan 2004-2009 dan Prioritas RUU 2005

Untuk menjalankan ketentuan dalam UU 10/2004, dibuat Tata Tertib DPR pada Masa Persidangan II Tahun Sidang 2004-2005 atau pada saat DPR baru mulai bekerja. Baleg kemudian melakukan serangkaian aktivitas untuk menyusun Prolegnas. *Pertama* meminta masukan RUU dari fraksi, Komisi, dan DPD, dan masyarakat. *Kedua* mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri Hukum dan HAM. Dalam kaitan mendapatkan masukan dari komisi, tidak semua komisi memberikan masukan terhadap Prolegnas dan Prioritas RUU tahun 2005. Sedangkan dari fraksi, Baleg sama sekali tidak mendapatkan masukan tepat pada waktunya. Dari DPD diperoleh masukan sejumlah RUU untuk Prolegnas dan Prioritas tahun 2005 yaitu RUU yang terkai dengan kewenangan DPD dalam bidang tertentu.

Satu hal menarik bahwa ternyata masyarakat, dalam hal ini LSM atau Ornop, menunjukkan tingkat kepedulian dan partisipasi yang cukup tinggi. Baleg menerima banyak usul daftar RUU baik yang disampaikan secara langsung maupun melalui surat. Padahal Baleg hanya menjadwalkan dua kali pertemuan (RDPU) dengan kalangan LSM, yaitu pada 25 November dan 29 November 2004. Beberapa institusi/LSM yang sempat diundang oleh Baleg dalam rangka membicarakan pandangan masyarakat mengenai arah pembangunan hukum dan Prolegnas 2004-2009 antara lain Komisi Hukum Nasional (KHN), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), PSHK, Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), LBH APIK, Indonesian Center for Enviromental Law (ICEL), Forum Rektor, LBH Jakarta, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kebijakan Partisipatif, dan IKADIN.

Pada 30 November 2004, Baleg mengadakan rapat Panitia Kerja (Panja) Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 dengan agenda pematangan dan penyamaan persepsi materi mengenai pembangunan hukum nasional dan prioritas RUU dalam rangka persiapan konsinyering. Panja sendiri melakukan pembahasan konsinyasi pada 2-4 Desember 2004. Pada 6 Desember 2004, Panja melaporkan hasil pembahasannya dalam rapat Baleg dan meminta persetujuan hasil Panja Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 untuk disampaikan ke Rapat Kerja (Raker) antara Baleg dengan Menteri Hukum dan HAM (Menhukham). Keesokkannya, 7 Desember 2004, berlangsung Raker antara Baleg dengan Menhukham dalam rangka konsultasi dan koordinasi Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005, sampai dengan persetujuan terhadap arah pembangunan hukum, Prolegnas 2004-2009, dan RUU yang menjadi prioritas tahun 2005 untuk kemudian dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR 10 Desember 2004.

Dalam Masa Persidangan III Tahun Sidang 2004-2005, Baleg mengawali kegiatannya terkait dengan persiapan pembahasan Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 pada 13 Januari 2005. Kemudian dilanjutkan dengan persiapan pembahasan Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 dengan Pemerintah pada 17 Januari 2005. Raker Baleg dan Menhukham kembali terselenggara pada keesokan harinya dengan agenda koordinasi dan konsultasi Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU Tahun 2005 serta pembentukan Panja. Untuk lebih menyempurnakan materi Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU tahun 2005, Baleg kembali mengundang masukan berbagai pihak melalui RDPU yang berlangsung pada 20 Januari 2005. Adapun para pihak yang diundang antara lain Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia, Universitas Trisakti, Pusat Kajian Demokrasi Indonesia, Konsorsium Catatan Sipil, dan Pengurus Besar PGRI.

Sejak 24 Januari sampai 26 Januari 2005, melalui forum Panja, Baleg dan Menhukham secara intensif membahas Prolegnas 2004-2009 dan prioritas RUU tahun 2005. Sedangkan pada Kamis, 27 Januari 2005, Panja melaporkan hasil pembahasan Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU tahun 2005. Bahkan perkembangan hasil kerja Panja telah sampai pada tahap pengambilan keputusan terhadap hasil penyusunan Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU tahun 2005. Senin 31 Januari 2005, Sekretariat menyusun laporan hasil penyusunan Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU tahun 2005. Akhirnya, pada 1 Februari 2005, Baleg melaporkan hasil kerjanya tentang penyusunan Prolegnas 2004-2009 dan penetapan prioritas RUU tahun 2005 pada Rapat Paripurna ke-13 DPR.

Sebagai catatan, untuk memberikan kesempatan kepada Menhukham melakukan koordinasi di lingkungan Pemerintah (departemen, kementerian, dan LPND), Baleg menyetujui memperpanjang waktu penyusunan Prolegnas 2004-2009 dan prioritas RUU tahun 2005 pada Januari 2005. Perpanjangan ini juga sekaligus dimamfaatkan oleh Baleg menerima masukan dari komisi yang belum menyampaikan pada Masa Persidangan II yang lalu dan juga mengadakan koordinasi dengan unsur Pimpinan Komisi-komisi untuk menyerap keinginan komisi-komisi khususnya berkaitan dengan penetapan prioritas RUU tahun 2005. Koordinasi tersebut telah dilakukan pada 24 Januari 2005. Mekanisme penyampaian masukan dari Komisi dan DPD kepada Baleg memang tidak tegas diatur di dalam Tata Tertib. Apakah cukup dengan surat sebagaimana dilakukan Baleg pada Masa Persidangan II yang lalu? Atau hanya dengan Rapat Koordinasi Pimpinan Baleg dengan unsur Pimpinan Komisi-komisi? Baleg berpendapat bahwa pada masa yang akan datang dalam rangka penyusunan prioritas RUU tahunan perlu dilakukan Rapat Baleg dengan unsur Pimpinan Komisi-komisi,

demikian juga masukan RUU dari DPD hendaknya disampaikan dalam rapat Baleg. Oleh karena itu, Baleg telah sepakat untuk menyusun mekanisme yang akan dinamakan Sistem dan Prosedur ("Sisdur") Penyusunan Program Legislasi yang akan mengatur mengenai penyiapan RUU DPR dan keterlibatan Baleg selaku koordinator penyusunan program legislasi baik di lingkungan DPR maupun antara DPR dan Pemerintah.

Baleg dan Pemerintah membahas Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 sesuai dengan mekanisme pembahasan RUU yaitu dibicarakan pertama kali dalam Raker. Kemudian secara mendalam dan intensif dibahas oleh Panja yang diketuai oleh Pataniari Siahaan dan hasil-hasil pembicaraan Panja selanjutnya dirumuskan oleh Tim Perumus yang diketuai oleh Rustam E. Tamburaka. Berdasarkan Laporan Ketua Baleg mengenai Hasil Konsultasi Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas RUU Tahun 2005 dalam Rapat Paripurna DPR pada 1 Februari 2005, diketahui bahwa sistematika rumusan Prolegnas 2004-2009 sebagai berikut:

Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009

1. Pendahuluan
2. Program Pembentukan Undang-Undang
3. Maksud dan Tujuan
4. Kondisi Obyektif
5. Visi dan Misi
6. Arah Kebijakan
7. Skala Prioritas
8. Penutup

Dalam laporan itu juga, pengertian tentang Prolegnas yaitu "bagian dari pembangunan hukum nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang secara berencana, terpadu, dan sistematik, yang memuat daftar rancangan undang-undang dalam kurun waktu tertentu yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu dengan dijiwai oleh visi dan misi serta mempunyai maksud dan tujuan yaitu mewujudkan tujuan negara sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial melalui suatu sistem hukum nasional."

Dalam penyusunan Prolegnas 2005-2009 khususnya berkaitan dengan RUU yang dimasukkan dalam Program Legislasi, dasar pertimbangan yang digunakan bahwa RUU tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 meliputi:

a. Penguatan HAM diantaranya hak politik, hak ekonomi, dan hak sosial

b. Penguatan kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan negara

c. Penguatan terhadap penegakan hukum

Dengan landasan pemikiran itu, disusun skala prioritas yang memuat daftar RUU tahun 2005-2009 dan dari daftar tersebut ditetapkan sebanyak 55 RUU prioritas tahun 2005 dengan dasar pertimbangan:

a. RUU yang belum sempat dibahas pada Masa Persidangan DPR 1999-2004 dimasukkan sebagai prioritas RUU tahun 2005

b. RUU sebagai pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945

c. RUU terkait dengan pelaksanaan UU

d. RUU terkait dengan revisi UU

e. RUU pengganti UU

f. RUU terkait dengan ratifikasi

g. RUU sebagai pengganti peraturan produk kolonial

h. RUU baru sebagai penguatan hak-hak rakyat dan perlindungan sosial

i. RUU pembentukan daerah

j. Naskah RUU telah disusun.

Kesulitan paling tampak dalam penyusunan Prolegnas adalah menetapkan urutan prioritas RUU untuk satu tahun. Untuk menata program legislasi berdasarkan urutan akan mengalami kesulitan. *Pertama*, terkait dengan indikator yang digunakan, *kedua* berhubungan dengan implementasi program. Manakala urutan di atas tidak dapat diajukan, apakah urutan berikutnya harus menunggu? Oleh karena itu, dalam prioritas RUU tahun 2005, urutan tidak menjadi dasar pertimbangan.

Perlu disadari bahwa salah satu kelemahan utama dalam penyusunan prioritas adalah ketiadaan parameter yang jelas dalam menentukan undang-undang mana yang akan dijadikan prioritas. Menurut penelitian yang dilakukan PSHK, proses penentuan prioritas inputnya lebih banyak diwarnai oleh daftar kriteria topik tanpa penjelasan mengenai masalah yang ada, signifikansi dan

urgensi, pokok-pokok pengaturan, dan ruang lingkup peraturan. Prosedurnya pun biasanya berupa pengumpulan daftar usulan tanpa pembahasan. Akibatnya seringkali daftar undang-undang dalam Prolegnas tidak mempunyai visi, yaitu ke arah mana negara mau dibawa dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal visi dalam pembentukan undang-undang merupakan hal penting karena kebanyakan perubahan sistemik dalam masa transisi dilakukan melalui pembentukan undang-undang.[1]

Bagaimana kriteria prioritas Prolegnas 2005? Dalam rapat konsultasi antara Menhukham dan Baleg pada 31 Januari 2005 disepakati kriteria prioritas Prolegnas 2005 sebagai berikut:

1. Rancangan undang-undang yang merupakan perintah dari UUD 1945
2. Rancangan undang-undang yang merupakan perintah Ketetapan MPR
3. Rancangan undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain
4. Rancangan undang-undang yang mendorong percepatan reformasi
5. Rancangan undang-undang yang merupakan warisan Prolegnas 2000-2004 disesuaikan dengan kondisi saat ini
6. Rancangan undang-undang yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya
7. Rancangan undang-undang yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional
8. Rancangan undang-undang yang berorientasi pada pengaturan perlindungan HAM dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender
9. Rancangan undang-undang yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan
10. Rancangan undang-undang yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

Sebanyak 55 RUU yang menjadi prioritas penyelesaian tahun 2005 pada umumnya adalah RUU lama warisan DPR periode sebelumnya. RUU tersebut proses pembahasannya berlarut-larut karena berbagai alasan, antara lain karena

[1] Lihat: PSHK, "Masukan PSHK Untuk Badan Legislasi DPR Dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional", disampaikan dalam Rapat dengar Pendapat Umum dengan Badan Legislasi DPR, November 2004; dan Bivitri Susanti, dkk, "Menggugat Prioritas Legislasi DPR", *loc. cit.*

belum adanya Amanat Presiden (Ampres). RUU tentang Lembaga Kepresidenan, misalnya, sudah ada sejak masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Ketika itu, sejumlah fraksi di DPR termasuk FPDIP giat membicarakan RUU tersebut karena berkaitan dengan *power sharing* antara presiden dan wakil presiden yang ketika itu dijabat Megawati Soekarnoputri. Tetapi setelah Abdurrahman Wahid lengser, perhatian terhadap RUU itu pun meredup, bahkan para anggota DPR nyaris tidak menyinggung soal itu lagi. Alasannya klasik, belum bisa dibahas bersama pemerintah karena belum ada ampres. Sementara RUU tentang Kementerian Negara dan Dewan Pertimbangan Presiden, menjadi prioritas pembahasan DPR periode lalu. Tetapi menjelang akhir masa tugas DPR perioden 1999-2004, muncul penolakan dari pemerintah, khususnya terhadap RUU Kementerian Negara.

Salah satu dinamika yang muncul terkait dengan proses penyusunan Prolegnas 2004-2009 adalah tidak dilibatkannya DPD. DPD merasa tidak diperhatikan dan kalaupun dilibatkan hanya sekali. Itu pun dalam rangka mendapatkan masukan.[2] Seperti tidak mau disalahkan, Ketua Baleg saat itu, AS Hikam menyerang balik respon DPD terhadap hasil akhir penyusunan Prolegnas 2004-2009. Pimpinan Baleg menganggap, persoalan perumusan Prolegnas 2004-2009 yang dinilai tanpa melibatkan DPD merupakan kesalahan DPD yang terlambat dalam menyampaikan usulan.[3] Meski terlambat, Baleg juga tetap memasukkan dan membicarakan usulan yang disampaikan DPD dalam Prolegnas. Kalaupun ada usulan yang tidak masuk, itu merupakan kewenangan Panja Baleg dan pemerintah. Baleg sudah mengirimkan surat kepada DPD untuk meminta masukan RUU Prolegnas 2004-2009 dan Prioritas Tahun 2005 sejak 5 November 2004. Namun, DPD mengundurkan waktu dan baru menyerahkan usulan daftar RUU pada tanggal 10 Desember 2004. Menurut pengakuan Ketua Baleg, pada saat surat itu disampaikan, Baleg sudah selesai proses inventarisasi RUU. Di saat yang bersamaan, Pimpinan Baleg menegaskan bahwa Baleg bekerja atas dasar landasan konstitusi. UUD 1945 menempatkan DPR sebagai pembentuk undang-undang. UU No. 10 Tahun 2004 menempatkan DPR sebagai koordinator Prolegnas. Sementara itu, DPD tidak lebih dan tidak kurang berposisi sebagai pemberi masukan.

---

[2] "Tidak Setuju Hasil Prolegnas, DPD Kirim Surat Protes Ke DPR," Tempointeraktif.com, Kamis, 03 Februari 2005, http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/02/03/brk,20050203-56,id.html, diakses 2 Januari 2005. Lihat juga pembahasan mengenai perdebatan DPD-Baleg dalam hal Prolegnas dalam bab sebelum ini.

[3] "Baleg DPR Balik Salahkan DPD soal Prolegnas," *Kompas*, Jumat, 4 Februari 2005.

3.Realisasi Prolegnas 2004-2009

Pada pidato penutupan Masa Persidangan II DPR yang lalu, Ketua DPR Agung Laksono menyampaikan bahwa dari 55 RUU dalam prolegnas yang sedianya harus selesai dibahas ternyata baru 14 yang berhasil dituntaskan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang nomor 2 tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Menjadi Undang-Undang
3. Undang-Undang nomor 3 tahun 2005 Sistem Keolahragaan Nasional
4. Undang-Undang nomor 4 tahun 2005 Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Banten
5. Undang-Undang nomor 5 tahun 2005 Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Kepulauan Bangka Belitung
6. Undang-Undang nomor 6 tahun 2005 Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo
7. Undang-Undang nomor 7 tahun 2005 Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Maluku Utara
8. Undang-Undang nomor 8 tahun 2005 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
9. Undang-Undang nomor 9 tahun 2005 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang nomor 36 tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005
10. Undang-Undang nomor 10 tahun 2005 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Menjadi Undang-Undang
11. Undang-Undang nomor 11 tahun 2005 Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)

12. Undang-Undang nomor 12 tahun 2005 Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)
13. Undang-Undang nomor 13 tahun 2005 APBN Tahun Anggaran 2006
14. Undang-Undang tentang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen

Dari segi kuantitas yang hanya berhasil menyelesaikan 14 RUU itu, DPR mendapatkan sorotan tajam. Sampai-sampai Ketua DPR Agung Laksono menjanjikan bahwa 60 persen dari waktu masa sidang ketiga ini akan digunakan untuk pelaksanaan fungsi legislasi. Agenda masa sidang III ini akan diutamakan untuk membahas RUU yang diperintahkan Prolegnas. Sisanya, 40 persen, akan dialokasikan untuk pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan. [4]

Dari segi kualitas, yang sebetulnya lebih penting untuk disoroti, dari 14 RUU tersebut yang melibatkan DPR pada sisi substansi hanya terdapat pada dua undang-undang saja, yaitu Undang-undang Sistem Keolahragaan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen. Sementara sisanya praktis hanya berbentuk persetujuan tanpa adanya diskursus dan proses mendalam dalam pembahasannya.

[4] Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, 12 Januari 2006.

Bab Keempat
Pola dan Kecenderungan Legislasi dan Muatan yang Dikandungnya

1. Legislasi Yang Dihasilkan

Dari analisis yang telah dipaparkan sebelumnya, ada indikasi yang cukup kuat bahwa pada tahun 2005 fungsi legislasi masih diletakkan jauh di bawah dua fungsi lainnya, yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Fungsi pengawasan kelihatannya masih menjadi primadona selama tahun 2005. Intensitas fungsi pengawasan DPR tercatat sangat tinggi. Setiap komisi di DPR dilaporkan mengadakan rapat kerja atau Rapat Dengar Pendapat yang melibatkan pihak eksternal setidaknya tiga kali setiap bulannya.[1] Suatu intensitas yang sangat tinggi apabila dibandingkan dengan figur pencapaian dalam sektor legislasi yang sangat rendah, baik dari sisi kuantitas, maupun kualitas.

Sementara itu, pencapaian kuantitatif sebanyak 14 RUU yang disetujui oleh DPR pada tahun 2005 perlu ditinjau lebih lanjut, karena bagaimanapun, pencapaian tersebut belum merefleksikan kinerja legislasi yang sesungguhnya. Apabila dicermati lebih jauh, maka akan terlihat bahwa dari 14 RUU tersebut, maka proses yang melibatkan DPR pada sisi substansi hanya terdapat pada dua undang-undang saja, yaitu Undang-undang Sistem Keolahragaan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen. Sementara sisanya, sebagaimana akan dijelaskan di bawah, bisa dikatakan bahwa fungsi legislasi yang dilaksanakan DPR lebih sebagai pemberi persetujuan naskah RUU yang telah tersedia di hadapan mereka atau hanya praktis memberikan persetujuan tanpa adanya diskursus dan proses mendalam dalam pembahasannya.[2] Sehingga tidaklah berlebihan apabila sebagian pihak malah

---

[1] Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), "*Satu Tahun DPR: Gagal Memenuhi Harapan Rakyat*," Oktober 2005.

[2] Perlu dicatat bahwa tiga UU APBN yang dihasilkan sempat menampilkan perdebatan yang mendalam. Namun harus diingat bahwa UU APBN lebih tampil dalam konteks fungsi anggaran daripada fungsi legislasi.

menyatakan bahwa tahun ini DPR hanya membuat dua RUU, yaitu RUU Sistem Keolahragaan Nasional dan RUU Guru dan Dosen.

Alat analisis Catatan Kinerja ini didisain untuk bisa dapat memetakan karakteristik dan pola RUU yang telah disetujui DPR sepanjang tahun 2005. Karakteristik yang diharapkan muncul secara gamblang adalah klasifikasi jenis RUU yang secara substantif menunjukkan visi dan misi politik atau prioritas bangsa, misalnya dalam bentuk RUU yang terkait dengan bidang ekonomi, atau bidang politik. Namun tahun ini agaknya harus diberikan catatan khusus yang diharapkan tidak akan muncul lagi di tahun-tahun yang akan datang. Tim Peneliti tidak berhasil menemukan RUU dalam karakter substantif seperti itu karena, seperti disebutkan di atas, dari 14 undang-undang yang dihasilkan, hanya ada dua undang-undang yang membutuhkan pembahasan substansi secara mendalam oleh DPR. Sehingga RUU yang disahkan oleh DPR sepanjang tahun 2005 hanya dapat diklasifikasikan ke dalam kategori-kategori berikut ini:

1. Kelompok Undang-Undang Pengesahan Peraturan Perundang-undangan Pengganti Undang-undang (PERPU)
2. Kelompok Undang-Undang tentang Anggaran dan Belanja Negara
3. Kelompok Undang-Undang tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi
4. Kelompok Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional
5. Kelompok Undang-Undang lainnya

Cukup sulit sebenarnya untuk mengidentifikasi benang merah dan kecenderungan politik legislasi berdasarkan pengelompokan di atas. Bisa jadi, pada tahun 2005 kemarin, DPR memang tidak memiliki konsep politik legislasi yang jelas, sehingga peta hasil legislasi yang terbentuk menunjukkan pola yang terfragmentasi dan sulit dijelaskan peta kebijakannya.

Sebelum melangkah lebih lanjut, untuk melihat pola dan kecenderungan legislasi dan muatan yang dikandungnya, masing-masing klasifikasi tersebut perlu ditinjau terlebih dulu satu demi satu, dari aspek proses legislasi.

Pada **kategori pertama**, tahun 2005 DPR mengesahkan tiga RUU yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) yang telah ditetapkan oleh pemerintah, yaitu:

(i) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Menjadi Undang-Undang,

(ii) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang

(iii) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Menjadi Undang-Undang.

Berkaitan dengan pembahasan untuk mengesahkan PERPU, DPR pada dasarnya hanya memiliki kewenangan yang minim, karena sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk membahas substansi. Terhadap RUU yang berasal dari PERPU, DPR hanya dapat menerima atau sama sekali menolak naskah RUU tersebut.[3] Apabila DPR menolak PERPU yang telah diajukan, maka PERPU tersebut harus dicabut.[4] DPR sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk menyentuh hal-hal yang berkaitan dengan substansi, misalnya mengubah pasal dalam PERPU. Dari sini dapat dilihat, beban legislasi yang paling berat dalam menyusun PERPU ada di pemerintah, sebagai pihak yang menyiapkan dan menyusun naskah asal. Kewenangan DPR yang terbatas biasanya menjadikan intensitas pembahasan RUU yang berasal dari PERPU sangat rendah. Biasanya suatu PERPU dibahas secara terbatas, pelibatan partisipasi publik juga cenderung minim.

Memang jelas dalam UUD bahwa tugas DPR adalah menerima atau menolak sama sekali PERPU yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Namun sesungguhnya UUD mengandung mandat yang lebih dalam. Dinyatakan dalam UUD bahwa PERPU adalah peraturan setingkat undang-undang yang dapat dibuat oleh pemerintah secara sendirian, jika (dan hanya jika) ada "hal ihwal kegentingan yang memaksa." PERPU merupakan sebuah instrumen hukum yang luar biasa. Kekuatan PERPU disamakan dengan undang-undang, yang pembahasannya membutuhkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Keluarbiasaan ini hanya dimungkinkan bila ada "kegentingan yang memaksa" tersebut. Karena itulah, esensi dari adanya prosedur lanjutan yang disyaratkan oleh UUD agar PERPU dapat ditolak atau diterima, tanpa bisa diterima dengan perubahan, oleh DPR, adalah penugasan kepada DPR untuk memeriksa penyebab lahirnya PERPU. Benarkah ada "kegentingan yang memaksa" yang

---

[3] Pasal 22 ayat (2) UUD 1945

[4] Pasal 22 ayat (3) UUD 1945

membuat pemerintah tidak bisa menunggu kehadiran DPR? Masalahnya, "kegentingan yang memaksa" ini tidak pernah diberi arti yang jelas. Akibatnya, masa reses DPR pun seringkali dipergunakan sebagai alasan untuk mengeluarkan PERPU.[5] Bahkan, ada indikasi sebagian PERPU justru sengaja dikeluarkan ketika DPR sedang reses, agar ada alasan untuk itu. Dengan begitu, proses politik yang panjang dan dianggap berlarut-larut di DPR dapat diterabas. Sebuah jalan pintas diciptakan. Sebagai contoh, PERPU No. 1 dan 2 Tahun 2000 diterbitkan untuk mengatur pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Apakah pembentukan kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas sedemikian mendesak, sehingga prosedur pembentukan undang-undang lewat DPR diabaikan?

Pada prakteknya, selain pembahasan substansi memang tidak dilakukan secara mendalam, pembahasan ketiga PERPU di atas kebanyakan juga tidak membahas "hal ihwal kegentingan yang memaksa." Tidak ada pengujian yang ekstensif terhadap kondisi ini. Misalnya pada Penetapan PERPU No. 3 Tahun 2005, tercatat hanya Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDI-P yang secara spesifik mendiskusikan kondisi kegentingan yang memaksa, namun itupun terlihat hanya dielaborasi secara terbatas, tidak secara mendalam dipelajari, apakah ada cara lain yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah yang diusung oleh RUU tersebut

Kategori kedua, yaitu Kelompok Undang-undang tentang Anggaran dan Belanja Negara. Pada kategori ini, DPR menyetujui tiga RUU tentang APBN, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 Tentang APBN Tahun Anggaran 2005, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006.

Anggaran negara dikategorikan sebagai fungsi parlemen tersendiri, di luar fungsi legislasi dan pengawasan, karena bobotnya memang khusus dan 'berat' sebagai kebijakan dasar yang akan mempengaruhi secara signifikan seluruh roda penyelenggaraan negara. Memang, dalam konteks fungsi DPR biasanya undang-undang ini dikategorikan sebagai fungsi anggaran (*budget*), yang berhimpitan

---

[5] Lihat: Budiman Tanuredjo, "Inflasi Kegentingan Memaksa," *Kompas*, Sabtu, 15 Maret 2003; dan "Perppu (*sic*) yang Dikeluarkan Sepuluh Tahun Terakhir," hukumonline.com, 23 Januari 2006, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=14263&cl=Berita>, diakses 1 Februari 2006.

dengan fungsi legislasi.[6] Kualitas relasi *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif pun bisa diukur di sini. Dalam konteks relasi legislatif dan eksekutif pada tahun pertama suatu tatanan politik 'baru' paska Pemilu 2004 dengan sistem pemilu 'baru' dan pemilihan presiden langsung serta kelahiran DPD, pembahasan UU APBN menjadi arena politik yang penting. Sebagaimana diungkapkan di bagian awal Catatan Kinerja ini, faksi-faksi politik DPR merespon pembahasan RUU APBN sesuai dengan kesadaran akan kekuasaan politik yang dicoba direbutnya. Kekuasaan di dalam tubuh DPR sendiri, maupun dalam kaitannya dengan eksekutif. Begitu pula dengan DPD, yang melancarkan manuver-manuver politik mengenai kenaikan harga BBM dalam RUU APBN ini, walau secara institusional mereka gagal meresponnya sesuai harapan kebanyakan masyarakat.

Karena alasan itu, pencapaian dalam soal APBN ini tidak dikategorikan sebagai fungsi legislasi yang dianalisis dalam Catatan Kinerja Legislasi ini. Dinamika pembahasan APBN yang hiruk pikuk pada November 2005 lalu serta lahirnya sebuah APBN Perubahan di tengah tahun anggaran dipandang sebagai suatu konteks yang menggambarkan relasi eksekutif dan legislatif ketimbang suatu proses legislasi biasa.

Lagipula, APBN merupakan sesuatu yang sangat jamak untuk diusung oleh pemerintah dan bersifat rutin. Sementara DPR lebih banyak berfungsi sebagai mitra tanding bagi pemerintah di wilayah ini. Maka peran pemerintah lebih dominan dalam penyusunan APBN. Pemerintah dianggap lebih memiliki gambaran kondisi ekonomi makro serta memiliki sumber daya yang kompeten untuk menyusun APBN. Anggapan ini bahkan dikuatkan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD, yang menyatakan bahwa **RUU APBN diajukan oleh presiden** untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila tidak ada APBN, maka praktis negara tidak akan berjalan, atau berjalan dengan APBN tahun sebelumnya, sesuai dengan Pasal 23 ayat (3) UUD.

Kategori ketiga, yaitu Undang-undang Pembentukan Pengadilan Tinggi. Pada tahun 2005, DPR menyetujui empat RUU dalam bidang ini, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Banten, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Kepulauan Bangka Belitung, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2005 Pembentukan Pengadilan Tinggi

[6] Satu kewenangan lain yang masuk dalam fungsi anggaran DPR dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya, adalah menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lihat Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD.

Agama Maluku Utara.

Mengenai empat undang-undang pembentukan pengadilan tinggi agama ini, Tim Peneliti juga tidak menganggapnya sebagai suatu 'prestasi' tersendiri. Ada dua alasan untuk posisi ini.

Pertama, keempat undang-undang ini lebih bersifat administratif daripada substansial. Angka 4 konsiderans menimbang pada keempat RUU Pengadilan Tinggi Agama tersebut menyatakan bahwa "Konsekuensi yuridis dari Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 8 UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menentukan bahwa pengadilan tinggi agama berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi provinsi yang dibentuk dengan undang-undang". Artinya, salah satu dasar penting pembentukan pengadilan tinggi adalah keberadaan provinsi yang akan menjadi 'gantungan' bagi pengadilan tinggi tersebut. Karena struktur pengadilan Indonesia menganut tiga tingkatan pengadilan,[7] maka lahirnya suatu pengadilan tinggi hanya sebuah konsekuensi administrasi peradilan. Dan pembentukan pengadilan ini melalui undang-undang adalah suatu syarat dalam konteks hukum admnistrasi negara.

Kedua, karena sifat administratifnya pula, pada dasarnya satu RUU pembentukan Pengadilan Tinggi Agama, sebagaimana RUU pemekaran wilayah, atau pembentukan Pengadilan lainnya merupakan suatu RUU yang materi muatannya dapat didaur-ulang menjadi RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama lainnya. Hanya dengan mengganti nama dan lokasi pengadilan, serta beberapa informasi yang bersifat khusus bagi pengadilan yang hendak dibentuk, maka naskah RUU pembentukan pengadilan yang baru sudah bisa diselesaikan.

Kritik ini sama saja dengan kritik kinerja PSHK terhadap legislasi DPR pada tahun 1999-2004 yang lebih banyak menyetujui RUU yang berkaitan dengan pembentukan dan pemekaran wilayah.[8] Sehingga di satu sisi, dapat diklaim bahwa pencapaian kuantitas telah tercapai, namun nyatanya kebanyakan isinya sama saja, sehingga apresiasi terhadap pencapaian RUU jenis ini harus dipertimbangkan ulang.

Kategori keempat, kelompok Undang-Undang tentang pengesahan Perjanjian Internasional. Pada kategori ini DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic,*

---

[7] Pengadilan Negeri di tingkat Kabupaten/Kota, Pengadilan Tinggi di tingkat Provinsi, dan Mahkamah Agung.

[8] Bivitri Susanti, dkk, "Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004," Studi PSHK yang disampaikan pada diskusi publik pada 30 September 2004, di Jakarta.

Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya-ICOESC) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik-ICCPR). Pembahasan untuk meratifikasi suatu konvensi internasional tak banyak berbeda dengan pembahasan PERPU. Pilihan yang tersedia hanya dua: menyetujui secara keseluruhan atau menolak sama sekali. Sebab dalam prakteknya ratifikasi konvensi internasional tidak dilakukan secara sebagian, melainkan secara keseluruhan .

Hal ini tercermin dari kecepatan pembahasan kedua konvensi ini. Pembahasan kedua RUU ratifikasi ini dilakukan hanya dalam satu masa sidang, yaitu pada September 2005. Pembahasan dilakukan tanpa menggunakan jalur pembahasan yang biasa, misalnya dengan menggunakan Daftar Isian Masalah, pelibatan konstituen secara ekstensif dan lain sebagainya.

Kategori terakhir, yaitu kategori 'undang-undang lainnya'. Sebenarnya terminologi kategori lain-lain bukanlah terminologi yang tepat, karena seharusnya pada kategori ini terdapat berbagai RUU substantif yang apabila DPR berhasil membuat lebih banyak RUU jenis ini, maka akan dapat dilakukan analisis dan klasifikasi lebih mendalam terhadap jenis ini dengan sendirinya dapat menunjukkan kecenderungan dan pola yang lebih rinci. Namun karena hanya ada dua RUU, yaitu RUU Guru dan Dosen serta RUU Sistem Keolahragaan Nasional, maka sulit untuk dilakukan analisis yang komprehensif.

Pada kategori inilah DPR melaksanakan fungsi legislasinya secara penuh. Dalam arti, pembahasan dilakukan secara pasal-per-pasal dan tidak sekedar mengesahkan RUU yang diajukan.

Apabila dilihat dari polanya, maka terlihat bahwa kedua RUU ini merupakan agenda yang memang telah lama diperjuangkan untuk dibahas dan disahkan sebagai undang-undang. Misalnya RUU Sistem Keolahragaan Nasional telah ada sejak 1992, ketika Akbar Tanjung masih menjabat sebagai Menteri Pemuda dan Olah Raga. Sementara RUU Guru dan Dosen telah disiapkan oleh Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) sejak 1998 sebagai RUU Perlindungan Guru. Pada 2005 keduanya seperti memperoleh momentum. Dengan adanya momentum ini, meskipun RUU Sistem Keolahragaan Nasional telah diproyeksikan sebagai prioritas tahun 2006-2009, nyatanya pembahasan dan pengundangannya terakselerasi satu tahun lebih cepat.

Melihat analisis di atas, ada indikasi bahwa DPR cenderung mengambangkan fungsi legislasinya selama 2005. Di satu sisi DPR terlihat enggan mengambil sikap politik khusus dalam legislasi, tapi di sisi lain tidak mau dinyatakan gagal

dalam melaksanakan fungsi legislasi. DPR cenderung bersifat pasif dan hanya menyetujui RUU yang memang secara administratif harus disahkan, misalnya PERPU, ratifikasi, serta APBN berikut perubahannya. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa delapan dari empat belas undang-undang yang disetujui DPR adalah undang-undang yang berasal dari luar daftar prioritas legislasi 2005. DPR juga terlihat berupaya menghindari penyelesaian RUU yang memiliki beban politis dan memiliki substansi teknis yang kompleks. Karena sebenarnya, selain empat belas RUU yang disetujui oleh DPR pada 2005, sebenarnya pada 2005 DPR juga tengah membahas empat belas RUU substansial lainnya yang tidak mereka selesaikan.

RUU Perlindungan Saksi Korban dan RUU Peradilan Agama, RUU tentang Timbal Balik dalam Masalah Pidana,[9] RUU Peradilan Militer, RUU Informasi dan Transaksi Elektronik,[10] paket RUU Perpajakan (RUU Ketentuan Umum & Tata Cara Perpajakan, RUU Pajak Penghasilan, RUU Pajak Pertambahan Nilai Barang, Jasa dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah,) RUU Kepabeanan, RUU tentang Bea Cukai, RUU tentang Resi Gudang, RUU Mineral dan Batu Bara, RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional,[11] serta RUU Kebebasan memperoleh Informasi[12] merupakan RUU yang tengah dibahas oleh DPR sepanjang 2005 (Tahun Sidang 2004/2005 dan Tahun Sidang 2005/2006). Sebagian besar RUU ini merupakan RUU yang memang memiliki kompleksitas dan pengundangannya memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap perekonomian nasional dan investasi. Mengapa DPR justru tidak berupaya mengejar penyelesaian RUU ini ketimbang memfokuskan pada RUU Guru dan Dosen serta RUU Sistem Keolahragaan Nasional merupakan pertanyaan yang perlu dianalisis lebih lanjut.

Secara ringkas, status penyelesaian RUU dibandingkan dengan RUU yang tidak berhasil diselesaikan oleh DPR sepanjang 2005 adalah sebagai berikut.

---

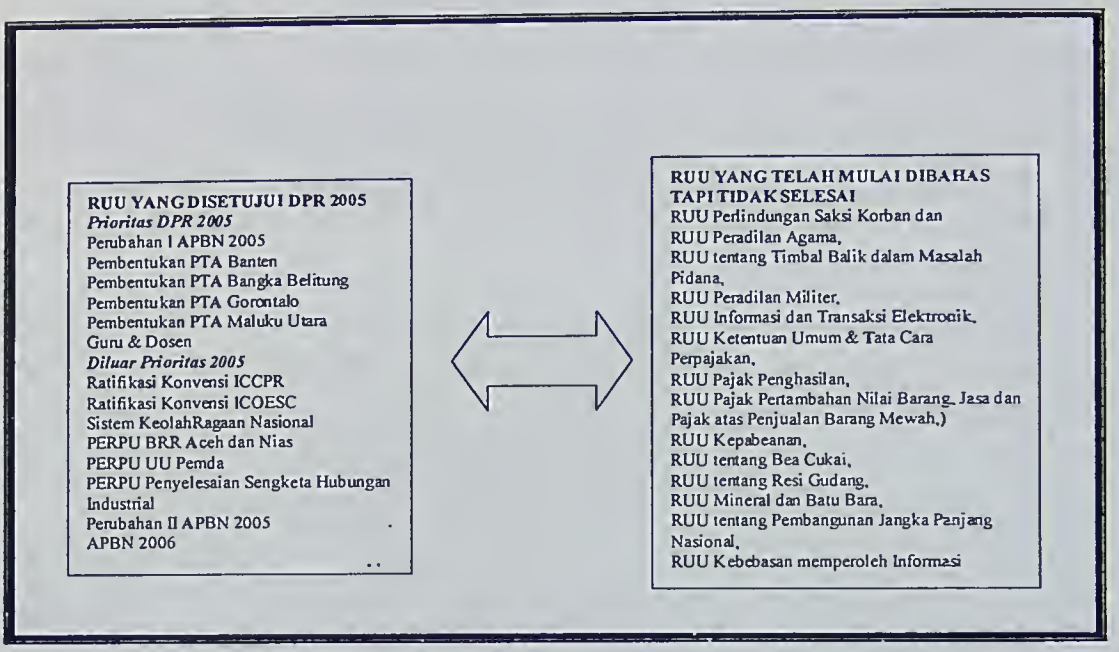
[9] Status terakhir saat laporan penelitian ini ditulis adalah pada Pembahasan Tingkat I pada Komisi 3.

[10] Status terakhir saat laporan penelitian ini ditulis adalah Pembahasan Tingkat I pada Pansus.

[11] Status terakhir dari semua RUU tersebut saat laporan penelitian ini ditulis adalah Pembahasan Tingkat I pada Pansus.

[12] Status terakhir saat laporan penelitian ini ditulis adalah Pembahasan Tingkat I pada Komisi 1.

Skema 4.1. Perbandingan RUU yang Diselesaikan dan Yang Tidak Diselesaikan oleh DPR Pada 2005


RUU YANG DISETUJUI DPR 2005
Prioritas DPR 2005
Perubahan I APBN 2005
Pembentukan PTA Banten
Pembentukan PTA Bangka Belitung
Pembentukan PTA Gorontalo
Pembentukan PTA Maluku Utara
Guru & Dosen
Diluar Prioritas 2005
Ratifikasi Konvensi ICCPR
Ratifikasi Konvensi ICOESC
Sistem KeolahRagaan Nasional
PERPU BRR Aceh dan Nias
PERPU UU Pemda
PERPU Penyelesaian Sengketa Hubungan Industrial
Perubahan II APBN 2005
APBN 2006
RUU YANG TELAH MULAI DIBAHAS TAPI TIDAK SELESAI
RUU Perlindungan Saksi Korban dan
RUU Peradilan Agama,
RUU tentang Timbal Balik dalam Masalah Pidana,
RUU Peradilan Militer,
RUU Informasi dan Transaksi Elektronik,
RUU Ketentuan Umum & Tata Cara Perpajakan,
RUU Pajak Penghasilan,
RUU Pajak Pertambahan Nilai Barang, Jasa dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah,)
RUU Kepabeanan,
RUU tentang Bea Cukai,
RUU tentang Resi Gudang,
RUU Mineral dan Batu Bara,
RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional,
RUU Kebebasan memperoleh Informasi

2. Legislasi dan Partisipasi Publik

Dalam sebuah negara demokrasi, sistem dan kelembagaan negara idealnya dibangun atas dasar prinsip penyelenggaraan negara yang partisipatif. Hal ini berarti warga negara tidak hanya memiliki hak, namun lebih dari itu berkewajiban untuk berpartisipasi dalam struktur dan proses kenegaraan. Sebab mengandalkan demokrasi perwakilan sepenuhnya lewat Pemilu, dan mempercayai wakil rakyat akan bertindak sesuai dengan kepentingan pemilih, tidaklah cukup. Rakyat perlu memastikan bahwa para wakil mereka terus terinformasikan mengenai permasalahan yang dihadapi rakyat, dan berbagi pandangan dengan rakyat tentang bagaimana permasalahan tersebut seharusnya diselesaikan. Dalam konsep *participatory governance*, rakyat tidak semestinya berdiam diri dan mengeluhkan pemerintahan yang tidak peduli persoalan rakyat. Dalam konsep ini, rakyat juga punya hak dan bahkan kewajiban untuk menyampaikan pesan pada pemerintah tentang kebutuhannya, serta bagaimana pemerintah seharusnya memenuhi kebutuhan mereka tersebut, lewat kebijakan yang diambil.

Partisipasi bertujuan memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi. Meningkatkan partisipasi akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan

titik temu antara kepentingan tersebut dengan solusi yang diambil, yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka, serta dalam kegiatan-kegiatan untuk melaksanakan keputusan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai. [13]

Tujuan lain dari partisipasi publik mengarah pada peningkatan dukungan, legitimasi, transparansi, dan responsivitas suatu kebijakan. Ketika kebijakan diambil secara tertutup, kecurigaan dapat muncul mengenai kriteria dalam menentukan 'siapa mendapatkan apa'. Di sisi lain, ketika proses pengambilan kebijakan dibuat terbuka, dan ketika informasi dua arah tentang proses tersebut disediakan, kesan bahwa 'tidak ada yang disembunyikan' akan menguat, dan legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya bertambah.[14]

Namun tentu saja sebagai sebuah terminologi, konsep, dan praktek baru dalam sistem bernegara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pelembagaan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan, khususnya dalam proses legislasi, masih menghadapi berbagai hambatan. Hambatan paling serius terhadap partisipasi adalah ketika struktur pengambilan kebijakan tidak mampu mengelola harapan dan tuntutan masyarakat yang beragam.

Rendahnya kemampuan lembaga negara dalam mengelola partisipasi akan berarti bahwa sebagian tuntutan warga tidak mendapat perhatian memadai atau diabaikan begitu saja. Prosedur kerja lembaga-lembaga negara yang bersifat *top-down* dan arogansi pejabat negara "sebagai sisa-sisa kebiasaan dari sistem pemerintahan yang secara tradisional tertutup" adalah faktor paling berpengaruh terhadap rendahnya kemampuan mereka mengelola partisipasi publik. Selain itu, praktek administrasi yang bersifat rutin dan mekanistis juga melemahkan kemampuan mengelola partisipasi. Sebagai contoh, jadwal yang kaku dan waktu yang tidak memadai dalam mengumumkan rapat-rapat konsultasi publik, serta pembatasan untuk menerima masukan hanya dalam format tertentu atau dalam bahasa resmi, dapat menjadi ganjalan bagi partisipasi.[15]

---

[13] Derick W. Brinkerhoff dan Benjamin L. Crosby, *Managing Policy Reform, Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries* (California: Kumarian Press Inc., 2002), hlm. 55.

[14] *Ibid.*, hlm. 56.

[15] *Ibid.*, hlm. 72.

Aspek lain yang mempengaruhi kemampuan mengelola partisipasi publik adalah keterbatasan sumberdaya. Ketika sebuah lembaga tidak punya dana memadai untuk mendiseminasikan informasi, mengadakan rapat dengar pendapat umum, mengirim staf untuk menemui warga dan mendengar pendapat mereka, maka kesempatan menyediakan partisipasi jadi sangat problematik.[16]

Ketertutupan proses pengambilan kebijakan, dan sempitnya media yang tersedia bagi dialog dan debat atas suatu proses pengambilan kebijakan, menjadi hambatan berikutnya dalam melembagakan partisipasi. Ketika pengambilan kebijakan dilakukan secara ketat dan terkonsentrasi pada segelintir orang, akses akan menjadi sulit, dan partisipasi, terutama oleh kelompok yang tidak memiliki akses khusus seperti kaum miskin, akan sangat terbatas.[17]

Analisis terhadap kadar partisipasi publik dalam proses legislasi di DPR, khususnya pada rentang waktu 2005, akan berangkat dari uraian atas tujuan partisipasi dan hambatan bagi pelembagaannya, sebagaimana telah disampaikan di atas. Ada aktivitas partisipasi dalam proses legislasi tertentu di tahun sidang tersebut yang dapat dikatakan relatif setia pada tujuannya, meski pada akhirnya terbentur oleh hambatan-hambatan klasik pelembagaan partisipasi. Ada pula hambatan bagi pelembagaan partisipasi yang sebenarnya relatif telah teratasi, namun muncul kembali ketika DPR harus dihadapkan pada hambatan yang sifatnya lebih struktural, seperti batasan konstitusi yang harus ditaati, serta ketika ada pertemuan kepentingan yang sejalan antara DPR di satu sisi dengan pemerintah di sisi yang lain.

Terdapat pula kasus pengesampingan partisipasi yang semata-mata terjadi karena dominannya cara pandang para pengambil kebijakan (legislator pada khususnya), bahwa partisipasi berikut tujuannya, tidak disyaratkan atau tidak akan berpengaruh signifikan terhadap proses legislasi tertentu.

RUU tentang Guru dan Dosen serta RUU tentang Sistem Keolahragaan Nasional merupakan dua contoh undang-undang yang dibahas secara relatif partisipatif, dengan asumsi tujuan yaitu memastikan keberhasilan pelaksanaannya dan mengakomodasikan kepentingan dari kelompok-kelompok yang dituju oleh pengaturannya. Cukup marak perdebatan dan perang opini berbagai pemangku kepentingan yang mengiringi pembahasan kedua RUU tersebut, baik yang direkam oleh media massa, maupun yang disampaikan secara langsung ke gedung parlemen.

---

[16] *Ibid.*

[17] *Ibid.*, hlm. 73.

RUU tentang Guru dan Dosen misalnya, yang dibahas oleh Panitia Kerja bentukan Komisi X DPR RI yang membidangi masalah pendidikan, dibahas dengan menyerap masukan banyak pemangku kepentingan. Tercatat setidaknya Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Institute for Education Reform Paramadina, Sentra Advokasi untuk Hak Pendidikan Rakyat (SAHdaR), Federasi Guru Independen Indonesia (FGII), Ikatan Alumni Universitas Indonesia (Iluni), Forum Martabat Guru Indonesia (FMGI) Lampung, Forum Rektor, dan Forum Guru Honorer Indonesia (FGHI).

Tidak hanya pemangku kepentingan, kelompok rentan yang potensial terkena dampak negatif dari pemberlakuannya, seperti para guru dari lembaga pendidikan swasta, juga dimintai pendapat. Bahkan secara lebih sistematis, Komisi X DPR yang diketuai Zuber Syafawi, juga mengadakan forum konsultasi publik secara serentak di enam kota (Medan, Jakarta, Semarang, Surabaya, Bandung, dan Denpasar), pada 25-27 November 2005, menjelang pengesahannya oleh Rapat Paripurna DPR pada 6 Desember 2005.

Adapun RUU tentang Sistem Keolahragaan Nasional yang juga dibahas oleh Komisi X DPR RI, melibatkan beragam pula pemangku kepentingan seperti Special Olympic Indonesia (SOIna), Badan Pembina Olahraga Cacat (BPOC), para atlet bulu tangkis, dan Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI), lewat Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Tidak hanya itu, sejumlah pengurus besar induk organisasi cabang olahraga juga turut dimintai pendapatnya.

Tidak kalah dari proses pembahasan RUU tentang Guru dan Dosen, Komisi X bersama dengan Kementerian Pemuda dan Olahraga juga menyelenggarakan konsultasi publik secara paralel di Denpasar, Makassar, Surabaya, Bandung, dan Padang pada 9-11 Agustus 2005. Bahkan sebagai bentuk keseriusan Komisi X dalam menjaring 'aspirasi masyarakat,' hasil konsultasi publik tersebut tiga kali dibicarakan, antara lain dalam rapat Tim Perumus pada 16 Agustus 2005, dalam rapat tenaga ahli Komisi X dan pemerintah pada 18 Agustus 2005, serta pada rapat pembahasan antara anggota Panitia Kerja dengan tenaga ahli yang bertujuan mengakomodasikan hasil konsultasi publik ke dalam rancangan pada 22 Agustus 2005. RUU ini akhirnya disahkan oleh Rapat Paripurna DPR pada 6 September 2005.

Meski memiliki catatan cukup baik dalam hal pengelolaan partisipasi, pembahasan kedua undang-undang ini di DPR juga tetap saja menemui hambatan yang pada akhirnya sedikit banyak mengurangi kadar partisipasinya. Seperti pembahasan yang dilakukan lewat rapat-rapat Panitia Kerja, yang menjadikan sebagian besar rapat yang diadakan bersifat tertutup, di luar Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang memang diselenggarakan untuk

menyerap aspirasi. Waktu yang relatif singkat (tiga bula
tentang Guru dan Dosen dan empat bulan bag
Keolahragaan Nasional) menjadikan cakupan ko
pengolahan hasilnya tidak begitu optimal. Hal ini te
publik RUU tentang Guru dan Dosen yang baru disel
menjelang pengesahannya. Kecil kemungkinan masu
dari forum konsultasi publik tersebut dapat diolah
mempengaruhi substansi pengaturannya.

Keberadaan Pasal 20 hasil amandemen pertama
diturunkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang
MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta lebih spesifik lagi
telah mengatasi salah satu hambatan bagi pelembagaa
sempitnya media bagi dialog dan debat terhadap pros
DPR selaku lembaga perwakilan diberi mandat unt
peluang bagi partisipasi publik dalam proses pembe
memfasilitasinya. Dengan bergeraknya pendulun
parlemen, DPR telah berevolusi dari sekedar lem
keputusan eksekutif, menjadi suatu fungsi untuk m
dan menjalankan proses pengambilan kebijakan yang

Namun kondisi yang seharusnya menggembiral
banyak pada beberapa kasus dalam proses legislasi
Yaitu ketika RUU yang dibahas DPR merupakan
mengesahkan PERPU menjadi UU.

Terdapat tiga RUU tentang pengesahan PERPU
yang dibahas DPR pada tahun sidang 2005, yaitu:
PERPU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas
tentang Pemerintahan Daerah (PERPU Pemda);
PERPU No. 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Be
2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan
serta RUU tentang Pengesahan PERPU Nomor 2 T
Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidu
Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias
(PERPU BRR).

Lantaran sesuai ketentuan Pasal 22 UUD
kewenangan untuk menyetujui atau menolak PERPU
dan tidak termasuk membahas materi PERPU, ma
menjadi media untuk melakukan debat atas suatu
pemerintah secara partisipatif, tidak bisa berbuat

dijelaskan kenapa pembahasan ketiga RUU tentang sebut sangat miskin partisipasi.

RUU tentang Pengesahan PERPU PHI misalnya, baik epentingan yang nantinya akan melaksanakan sebagian pun Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat masa tugasnya oleh PERPU tersebut, sama sekali tidak egitu pula kalangan serikat buruh dan pengusaha selaku lain, serta kalangan akademisi dan aktivis buruh selaku sebenarnya punya banyak aspirasi tentang materi UU dilibatkan.

hasan RUU tentang Pengesahan PERPU Pemda, baik m (KPU) maupun Komisi Pemilihan Umum Daerah gku kepentingan yang paling terkena dampak dari ut, sama sekali tidak dimintai pendapat. Padahal dengan ebut, akan dibentuk Desk Pilkada pada Departemen enangannya tumpang tindih dengan kewenangan KPU aupun KPUD, serta beberapa organisasi non pemerintah i isu pemilihan kepala daerah, akhirnya hanya mampu assa sebagai saluran untuk menyatakan aspirasinya.

san kewenangan DPR terhadap PERPU, yaitu hanya k, menjadikan DPR secara kelembagaan beranggapan tidak relevan. Tetapi anehnya, mengingat keterbatasan penyikapan DPR terhadap peran partisipasi publik di u yang dibutuhkan untuk membahas dan mengesahkan n PERPU cukup lama. RUU tentang Pengesahan PERPU pat bulan sejak Surat Presiden masuk ke DPR hingga apat Paripurna. Sedangkan RUU tentang Pengesahan utuhkan waktu tiga bulan. Padahal dalam kurun waktu Pengesahan PERPU PHI hanya menempuh satu kali nitia Khusus pada 7 Juli 2005 sebelum disahkan di Rapat 05. Begitu pula dengan RUU tentang Pengesahan PERPU empuh satu kali pembahasan pada 13 September 2005 20 September 2005.

t materi RUU tentang Pengesahan PERPU Pemda yang gan daerah, DPR harus pula melibatkan DPD dalam i itu pun hanya dilakukan satu kali pada 2 September lain atas alasan batasan konstitusi, nihilnya partisipasi ga disebabkan oleh adanya pertemuan kepentingan antara

DPR dan pemerintah dalam menyikapi materi kebijakan.

Sebenarnya kendala soal keterbatasan DPR untuk membahas substansi dari suatu RUU tidak hanya didapati dalam pembahasan RUU tentang pengesahan PERPU. Dalam membahas RUU yang bertujuan meratifikasi perjanjian/kovenan internasional pun DPR memiliki kendala yang kurang lebih sama. DPR tidak punya akses untuk mengkritisi materi perjanjian/kovenan internasional tersebut, selain menyetujui atau menolak RUU tentang ratifikasi yang diajukan pemerintah, sesuai bunyi Pasal 11 ayat (2) UUD RI. Atau paling jauh, sesuai ketentuan hukum internasional, DPR hanya dapat menyatakan reservasi terhadap sebagian materi perjanjian/konvensi internasional, dalam bentuk memberi pemaknaan tersendiri atas ketentuan tertentu, tanpa mengubah substansi ketentuan tersebut.

Tetapi ternyata dalam kasus pembahasan RUU tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*, serta RUU tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Komisi I DPR tetap dapat mengadakan RDPU dengan berbagai pemangku kepentingan yang relevan dalam rentang waktu empat bulan proses pembahasannya, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional Hak-hak Perempuan (Komnas Perempuan), serta International NGO Forum for Indonesian Development (INFID). Selain itu terdapat dua orang yang mewakili kelompok keahlian yang diundang Komisi I DPR, yaitu Hikmahanto Juwana, pakar hukum internasional dari Universitas Indonesia, dan Todung Mulya Lubis yang mewakili kalangan advokat.

RUU lain yang dibahas dan disahkan DPR pada tahun sidang 2005 adalah empat RUU yang mewakili kasus pengesampingan partisipasi karena ada kecenderungan cara pandang anggota DPR (terutama yang ada di Komisi III) yang menganggapnya sebagai RUU yang 'mudah'.[18] Padahal dalam kasus ini sebenarnya partisipasi bisa dimanfaatkan untuk mencapai tujuannya yang pertama, yaitu memastikan keberhasilan pelaksanaan RUU tersebut. Keempat RUU tersebut adalah RUU usul inisiatif DPR yaitu: RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo; RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Bangka Belitung; RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Maluku Utara; dan RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Banten.

[18] Materi keempat RUU tersebut sebenarnya hanya mengatur soal yurisdiksi dari setiap Pengadilan Tinggi Agama, yaitu persoalan administratif ketimbang substantif, serta formatnya yang sederhana (sama satu dengan yang lain, hanya dengan mengganti nama Pengadilan Tinggi Agama serta cakupan yurisdiksinya, setiap RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama bisa didaur-ulang menjadi RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama yang lain). Lihat juga bagian awal bab ini.

Memang dalam proses awal, ada beberapa aspirasi yang kemudian dijadikan dasar oleh DPR untuk mengajukan usul inisiatifnya. Sebut saja surat dari Gubernur Gorontalo, surat dari Gubernur Banten, surat dari Ketua Pengadilan Tinggi Agama Bandung, surat dari Ketua Pengadilan Tinggi Agama Ambon, surat pernyatan Pusat Advokasi Hak Asasi Manusia (PAHAM), surat dari Gubernur Bangka Belitung, surat dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) Bangka Belitung, dan surat dari Ketua Pengadilan Tinggi Agama Palembang.

Tetapi setelah aspirasi tersebut diserap menjadi RUU usul inisiatif DPR, dalam proses pembahasannya yang hanya memakan waktu satu bulan, tidak satu pun pemangku kepentingan yang dimintai pendapatnya, apalagi kelompok rentan, termasuk pula MA yang merupakan penanggung jawab penyelenggaraan peradilan tertinggi di negara ini. Dalam rapat pembahasan pada 8-9 dan 12 September 2005, pihak yang diundang Komisi III justru Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI dan Menteri Agama RI.

Agaknya Komisi III DPR tidak menyadari bahwa sejak 2004, kekuasaan atas organisasi, administrasi, dan finansial terhadap Pengadilan Agama telah dialihkan dari Departemen Agama ke MA. MA-lah yang akan bertanggung jawab mempersiapkan perangkat utama dan perangkat pendukung bagi pembentukan dan berjalannya keempat Pengadilan Tinggi Agama tersebut. Sebuah pengabaian yang cukup fatal oleh Komisi Hukum DPR mengingat ada isu besar soal kesiapan. Yaitu kapan mulai bekerjanya setiap Pengadilan Tinggi Agama tersebut, yang akan menentukan status perkara yang telah ada sebelumnya, pengalihan perkara-perkara yang telah tercatat di Pengadilan Tinggi Agama sebelumnya namun belum diperiksa, maupun status perkara-perkara baru yang akan masuk. Seharusnya soal kesiapan ini, DPR dapat meminta komitmen langsung dari MA, sebelum menentukan kapan keempat RUU tersebut harus mulai berlaku.

3. Kecenderungan Materi Muatan dan kualitas teknis perundang-undangan

3. 1. Kecenderungan Materi Muatan Undang-Undang

Untuk mengidentifikasi kecenderungan materi muatan undang-undang yang dihasilkan selama 2005, Catatan ini melandaskan pada lima unsur penilaian yakni: Tujuan sesungguhnya dari dibentuknya undang-undang; Siapa yang paling diuntungkan atas terbentuknya undang-undang tersebut; Apa pengaruh positif atau negatif yang ditimbulkan undang-undang ini terhadap kelompok rentan (anak-anak, orang miskin, perempuan, orang dengan kemampuan berbeda (*diffability-different ability)*, manula, masyarakat adat dan kelompok minoritas); dan apa

pengaruh terbentuknya undang-undang ini terhadap prinsip-prinsip dasar (keadilan sosial, *participatory governance*, kelestarian lingkungan, keadilan gender, dan lain sebagainya).

Tabel 4.1. Kecenderungan Materi Muatan Undang-Undang Yang Dihasilkan Selama 2005

	Tujuan riil pengaturan	Siapa yang paling diuntungkan	Pengaruh thd Kel Rentan	Pengaruh thd Prinsip dasar
PERPU Pemerintah Daerah	Penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan di daerah	Birokrasi pemerintah pusat (Bertambahnya wewenang pemerintah pusat, Depdagri, dalam penyelenggaraan Pilkada)	Tidak ada perlindungan khusus terhadap kelompok rentan	Campur tangan terhadap urusan daerah (desentralisasi)
PERPU Hubungan Industrial	Penataan hubungan perburuhan	Birokrasi Pemerintah Pusat (tertundanya kewajiban pemerintah untuk membentuk peradilan perburuhan)	Buruh yang sedang bersengketa kehilangan kepastian kelembagaan	Akuntabilitas pemerintah dihindari dengan pembentukan Perpu
PERPU BRR	Penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan di daerah bencana	Birokrasi Pemerintah Pusat (Mempermudah koordinasi dan kendali program rehabilitasi dan rekonstruksi)	Korban bencana mendapatkan penanganan dari institusi yang kuat secara politik dan cakap secara manajerial	
Empat UU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama	Penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan di daerah	Birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah (mempermudah kerja pemerintahan)	Akses terhadap pengadilan lebih mudah dan murah bagi warga beragama islam	Prinsip Pengadilan yang sederhana, cepat dan murah dipenuhi
UU Guru dan Dosen	Penataan hubungan perburuhan	Birokrasi Pemerintah Pusat (Meredam tuntutan dan memudahkan pengendalian terhadap guru dan dosen)	Tidak ada jaminan finansial yang layak terhadap guru dan dosen	
UU Keolahragaan	Penataan Manajemen Pemerintah dalam Kegiatan Sosial-kemasyarakatan	Pemerintah Pusat (Menpora), Pemerintah Daerah (wewenang pengelolaan di serahkan kepada pemerintah pusat dan daerah)	Tidak ada jaminan yang tegas terhadap kelompok rentan	Kendali pemerintah terhadap kegiatan sosial-kemasyarakatan
Dua UU Ratifikasi Kovenan HAM Internasional	Peningkatan Citra Pemerintah di Pergaulan Internasional	Pemerintah Pusat (memudahkan diplomasi di tingkat internasional)	Jaminan HAM masih umum dan simbolik	Penghormatan terhadap HAM tetap dimaknai dalam kerangka relativisme budaya

a. Tujuan UU

Ada empat jenis kelompok undang-undang berdasarkan tujuan pembentukannya yang dihasilkan sepanjang 2005:

(i) Penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan

Yang termasuk dalam kelompok ini adalah UU Penetapan PERPU Perubahan atas UU Pemerintah Daerah, UU Penetapan PERPU BRR, dan empat UU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama. Semua undang-undang yang bertujuan penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan ini lebih didorong oleh situasi 'eksternal' pemerintahan, dibandingkan oleh dinamika internal pemerintah. PERPU Pemerintah Daerah lebih untuk mengantisipasi kemungkinan ketidaksiapan daerah dalam menyelenggarakan Pilkada, PERPU BRR karena keadaan luar biasa, Pembentukan Pengadilan Tinggi karena pemekaran wilayah. Implikasinya dari segi strategi, penataan kelembagaan ini juga lebih bersifat menutup 'lubang' administratif dan bukan sebuah upaya peletakan dasar kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan yang kokoh dan berorientasi jangka panjang.

(ii) Penataan Manajemen Pemerintah dalam Mengontrol Kegiatan Sosial-Kemasyarakatan

Undang-undang Sistem Keolahragaan Nasional dalam konsiderans menimbang (huruf d) UU ini menyampaikan bahwa tujuan undang-undang ini adalah untuk menjamin pemerataan akses terhadap olahraga, peningkatan kesehatan dan kebugaran, peningkatan prestasi, dan manajemen keolahragaan yang mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan nasional dan global diperlukan adanya sistem keolahragaan nasional.

Tujuan tersebut nampaknya akan sulit tercapai mengingat kuatnya tendensi bahwa undang-undang ini lahir sebetulnya untuk menegaskan posisi politik dari kementrian olahraga dalam hal kekuasaan pengelolaan bidang olahraga. Hal ini bisa dilihat bahwa perdebatan yang paling "alot" adalah soal kekuasaan pengelolaan bidang keolahragaan. Dengan lahirnya UU Sistem Keolahragaan Nasional ini, KONI "kalah telak" dalam adu posisi tawar dengan Menpora. Dalam undang-undang ini jelas kekuasaan pengelolaan keolahragaan diserahkan kepada Menpora, sementara peran KONI dipangkas sedemikian rupa sehingga struktur organisasi KONI tidak lagi sampai ke daerah dimana Komite Olahraga Provinsi dan Komite Olahraga Kabupaten/Kota dinyatakan sebagai organisasi yang mandiri. Selain itu juga undang-undang ini mengatur bahwa pengurus KONI harus mandiri dan tidak terikat kegiatan jabatan struktural dan jabatan politik (cat: selama ini pengurus KONI dan organisasi induk olahraga sebagian besar adalah jendral-jendral aktif).

(iii) Penataan Hubungan Perburuhan

Pembentukan UU tentang Penetapan PERPU No. 1/2005 tentang Penangguhan Berlakunya UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial ini dimaksudkan untuk memberikan perpanjangan masa kerja P4D dan P4P, karena Pemerintah belum bisa menunaikan kewajiban untuk membentk Pengadilan Hubungan Insdustrial yang diwajibkan oleh UU No. 2/ 2004. Jadi undang-undang ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum yang dapat muncul akibat ketidaksiapan pelaksanaan undang-undang dan pembentukan institusi baru di satu sisi serta pencabutan undang-undang dan pembubaran institusi lama di sisi yang lain. Jika kekosongan hukum terjadi kesulitan yang harus dihadapi oleh pemerintah sangat besar, karena perkara perburuhan jumlahnya sangat banyak, yakni rata-rata 11.262 perkara pertahun.

RUU Guru dan Dosen memiliki tujuan untuk menjamin kesejahteraan dan pemberdayaan profesi guru dan dosen. Namun pengaturannya belum menegaskan keberpihakan dan perhatian negara terhadap kesejahteraan dan peluang peningkatan kualitas profesi guru dan dosen (yang dapat diamati melalui isu sertifikasi).

Di samping itu RUU ini juga tidak berhasil menyelesaikan permsalahan gaji, masa kerja, dan tunjangan guru,dalam naskah awal RUU Guru dan Dosen dijanjikan bahwa kesejahteraan guru akan meningkat secara drastis. Pada waktu itu disebutkan gaji guru ditetapkan sebesar dua kali gaji pokok PNS plus tunjangan fungsional sebesar 50 persen dari gaji pokok PNS. Ada harapan besar bahwa negara menyatakan keinginan untuk memperbaiki kesejahteraan guru melalui UU. Peningkatan kesejahteraan guru merupakan faktor yang sangat penting untuk peningkatan kualitas guru. Namun, kenyataannya, UU Guru dan Dosen tidak bisa menjawab persoalan itu. Tunjangan fungsional yang akan diberikan kepada guru, juga tidak akan mengubah kesejahteraan guru karena tunjangan semacam itu sebelum UU Guru dan Dosen berlaku juga sudah ada. Apalagi dalam undang-undang ini disebutkan pemerintah hanya akan memberikan subsidi tunjangan fungsional kepada guru swasta. Berapa besar tunjangan fungsional itu tidak disebutkan.

(iv) Peningkatan citra pemerintah di pergaulan internasional

Seperti yang termuat dalam pidato Menteri Luar Negeri dalam pengesahan RUU ini, agar Indonesia menjadi bagian dari masyarakat internasional yang menjadi pihak dan terikat secara hukum untuk melaksanakan ketentuan kovenan tersebut. Yang kedua adalah meneguhkan serta menempatkan kembali posisi Indonesia sebagai negara yang sungguh-sungguh ingin mewujudkan penghormatan hak asasi warga negaranya. Jadi memang secara eksplisit ada pengakuan bahwa orientasi

kosmetikal dari ratifikasi kedua kovenan ini lebih menonjol dari pada memberikan dasar bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Selein itu, ratifikasi RUU ICCPR dan ICESR tidak lagi mengundang perdebatan yang pelik karena wacananya sudah bergulir sejak lama dan bahkan sudah diterima sejak proses amandemen ke dua UUD RI. Pada saat itu sudah terjadi perdebatan panjang antara fraksi-fraksi untuk memasukan prinsip-prinsip HAM dalam UUD RI. Ketika kemudian Indonesia melakukan ratifikasi terhadap hak-hak sipil dan politik serta hak ekonomi budaya hal ini bukan lagi beban baru bagi "pemerintah". Dalam artian, meskipun sudah dimasukan dalam konsitusi pun, pemerintah masih bisa tidak melaksanakanya apalagi hanya sebatas undang-undang.

b. Siapa saja yang paling diuntungkan

Dari sebelas undang-undang yang dihasilkan sepanjang 2005, yang paling diuntungkan dari terbentuknya undang-undang tersebut adalah pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, beserta para aparatur birokrasinya. Keuntungan yang dimaksud bukan semata keuntungan material (kalaupun memang ada), namun keuntungan dalam arti **bertambahnya kemudahan-kemudahan, meluasnya kewenangan-kewenangan** dan **berkurangnya kewajiban-kewajiban.**

PERPU Pemerintah Daerah menambah wewenang pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri, dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. PERPU ini pada dasarnya memang berdampak positif bagi pemberian dasar hukum proses pelaksanaan Pilkada. Diharapkan dengan adanya pengundangan PERPU ini, maka penyelenggaran pemerintahan di daerah-daerah yang mengalami kesulitan dalam pelaksanaan Pilkada dapat memperoleh payung hukum .

Namun sampai saat ini, tidak ada satupun daerah yang tercatat telah memanfaatkan PERPU ini untuk menunda Pilkada di daerah mereka. Dua wilayah yang diduga memiliki peluang terbesar untuk melakukan penundaan Pilkada, yaitu Aceh dan Irian Jaya Barat sama sekali tidak menggunakan peluang ini. Pada kasus Aceh lebih dikarenakan adanya *Memorandum of Understanding* (MoU) Pemerintah RI dengan GAM yang otomatis menunda seluruh pelaksanaan Pilkada di Aceh. Sementara untuk Irjabar, justru penundaan dilakukan sepihak oleh pihak Mendagri yang belakangan menuai banyak kecaman, karena pada dasarnya penundaan lebih bersifat sepihak.

PERPU Hubungan Industrial menunda kewajiban pemerintah pusat untuk membentuk Pengadilan Hubungan Industrial. PERPU BRR memberikan

wewenang yang luas dan besar kepada pemerintah pusat melalui Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi untuk mengendalikan dan mengkoordinasikan proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh pasca Bencana Tsunami.

UU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama memberikan keleluasaan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan. Penyempitan jangkauan wilayah kekuasaan akan berdampak pada pengurangan jumlah penduduk yang tercakup di dalamnya, dan itu artinya pengurangan beban kerja dan biaya. Secara tidak langsung keberadaan undang-undang ini juga menguntungkan warga muslim di daerah tersebut, paling tidak secara geografis warga muslim yang berkepentingan terhadap pengadilan tinggi agama tidak lagi mesti ke tempat yang jaraknya lebih jauh. Pemendekan jarak berarti juga pengurangan biaya dan penyingkatan waktu.

UU Sistem Keolahragaan Nasional secara terang-terangan menguntungkan pemerintah pusat, dalam hal ini Kementrian Pemuda dan Olahraga, yang berhasil mengambil alih wewenang pengelolaan olah raga nasional dari Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) yang sentralistik, dan memangkas kekuasaan KONI Pusat dengan mendesentralisasikan wewenang pengelolaan olahraga di daerah. UU Guru dan Dosen memberikan kuasa tambahan kepada pemerintah untuk mengendalikan guru dan dosen melalui wewenang penyaringan eksklusif dalam bentuk sertifikasi. Dua UU Ratifikasi Kovenan HAM secara politik telah mempermudah posisi pemerintah Indonesia dalam diplomasi internasional.

c. Pengaruhnya Terhadap Kelompok Rentan

Ratifikasi ICCPR dan ICESR seharusnya merupakan landasan yang kuat bagi rakyat Indonesia untuk menuntut pemerintah menjamin hak sosial dan politik nya serta hak ekonomi dan budaya. Jadi seharusnya ratifikasi kedua kovenan ini berdampak positif bagi mereka yang selama ini hak-haknya belum terpenuhi. Akan tetapi lagi-lagi ratifikasi kedua kovenan ini sekedar pengakuan hak, tanpa pernah ada realisasinya dalam kehidupan sehari-hari warga negara.

Hal ini juga terjadi dalam RUU tentang Penetapan PERPU Badan Rehabilitasi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Kepulauan Nias dan Propinsi Sumatera Utara. RUU ini memberikan manfaat bagi kelompok rentan korban bencana alam. Namun, materi pengaturan dalam PERPU tidak mengatur secara langsung kepentingan kelompok rentan. Pasal 6 PERPU ini mengatur bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi dilaksanakan dengan menerapkan transparansi akuntabilitas dan partisipasi.

Kata 'partisipatif' dalam PERPU ini dimaknai dengan membuka diri terhadap pelibatan pemangku kepentingan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya dalam, dalam penjelasan disebutkan bahwa kepentingan umum adalah mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Substansi kesejahteraan umum disini seharusnya juga terkandung pengutamaan kepentingan kelompok rentan. Model pengaturan ini akhirnya menggantungkan pada kepedulian dan kepekaan badan pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi untuk aspiratif terhdap kepentingan kelompok rentan.

UU tentang Penetapan PERPU No. 1/2005 tentang Penangguhan Berlakunya UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Pengaruh terhadap pencari keadilan yang mendukung dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial adalah ketidakpastian proses hukum atas perselisihan perburuhan yang mereka hadapi. Sebab dengan ditundanya pemberlakuan UU No. 2/2004, perkara yang seharusnya sejak 14 Januari 2005 sudah harus diselesaikan melalui pengadilan tersebut, tetap harus menempuh prosedur hukum yang lama (melalui P4D dan P4P) hingga 14 Januari 2006. Dapat dibayangkan kualitas proses maupun output dari penyelesaian perkara perburuhan yang dilakukan P4D dan P4P dalam masa transisi tambahan yang ditentukan secara sepihak tersebut.

Adapun pengaruh terhadap kelompok rentan, utamanya kalangan buruh dan serikat buruh yang tidak mendukung dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial, masih berkutat pada permasalahan yang sama, sebagaimana ditemukan pada UU No. 2/2004. Yaitu antara lain konsepsi undang-undang tersebut yang sangat liberal karena menganggap hubungan pekerja dan pengusaha mutlak bersifat perdata, artinya pekerja dan pengusaha dianggap dua pihak yang sama kedudukannya. Dengan demikian pengusaha bisa melakukan PHK begitu saja, tak ada perlindungan pekerja dari pemerintah. Walaupun pekerja kemudian menolak dan mengugat PHK tersebut ke Pengadilan PHI, yang bisa dituntut hanyalah ganti rugi dan pesangonnya. Sementara pekerjaannya yang hilang tak bisa dituntut kembali, karena UU PHI hanya mengatur peradilan perdatanya. Pemberlakuan PERPU No. 1/2005 dan pengesahan undang-undang yang menerima PERPU tersebut hanya menunda potensi masalah yang dihadapi kalangan buruh dan serikat pekerja selama satu tahun.

d. Pengaruhnya terhadap prinsip dasar

Beberapa undang-undang yang dihasilkan memiliki potensi untuk mempengaruhi beberapa prinsip-prinsip dasar. UU Ratifikasi ICCPR dan ICESR

sangat berpengaruh terhadap prinsip-prinsip dasar dalam hak asasi manusia. Namun, prinsip dasar tersebut sebetulnya masih dimaknai dengan relativisme budaya. Misalnya tentang keadilan gender. Hal tersebut dapat dilihat pada pandangan umum fraksi-fraksi di DPR pada Rapat Paripurna persetujuan UU Ratifikasi ini.

Selain itu juga PERPU Nomor 3 Tahun 2005 memberikan pengaruh pada konsep penyelenggaraan pemilu oleh suatu komisi yang independen. Pasal 236 B PERPU membuka peluang bagi intervensi pemerintah, karena tidak ada batasan yang jelas tentang peran pemerintah di sini.[19] Tanpa adanya pembatasan yang jelas, maka bisa jadi penurunan derajat independensi KPUD sebagai penyelenggara dan keadilan bagi pemilih.

3.2. Kualitas teknis perundang-undangan: jaminan implementasi, penegakan hukum, dan efektivitas sebuah undang-undang

a. Tingkat Kelengkapan

Undang-undang yang bisa lebih menjamin implementasi, penegakan hukum, dan efektivitas adalah undang-undang yang lengkap unsur-unsur pengaturannya. Secara ideal, ada tujuh kelompok ketentuan/aturan dalam sebuah undang-undang yang lengkap, yakni:[20]

(i) kelompok ketentuan definisi;

(ii) kelompok ketentuan utama;

(iii) kelompok ketentuan pelaksanaan/implementasi;

(iv) kelompok ketentuan sanksi;

(v) kelompok ketentuan penegakan hukum dan penyelesaian sengketa;

(vi) kelompok ketentuan pembiayaan; dan,

(vii) kelompok ketentuan teknis

Untuk menilai undang-undang hasil produk DPR periode 2004-2005 dengan menggunakan pisau analisis tujuh kelompok aturan ini hanya ada dua undang-undang yang bisa dikategorikan 'undang-undang penuh,' yaitu Sistem Keolahragaan Nasional dan Guru dan Dosen. Pada UU Sistem Keolahragaan

---

[19] Bandingkan dengan pendapat DPD yang justru menuntut keterlibatan pemerintah dalam posisi imperatif.

[20] Lihat Ann Seidmann, Robert B. Seidmann, dan Nalin Abeysekere, *Legislative Drafting for Social Democratic Change: A Manual for Drafter*, (Boston: Kluwer Law International, 2001) dan Rival Gulam Ahmad, dkk, *Manual Perancangan Peraturan untuk Transformasi Sosial*, (Jakarta: PSHK, 2005).

Nasional secara umum kelengkapan tujuh kelompok aturan (Definisi, Utama, Pelaksanaan, Sanksi, Penyelesaian Sengketa, Pembiayaan, dan Teknis) sudah cukup terpenuhi. Walaupun begitu, UU Sistem Keolahragaan Nasional masih memberikan banyak mendelegasikan peraturan pelaksanaan undang-undang kepada peraturan pemerintah dan peraturan pelaksana lainnya. Sedangkan pada UU Guru dan Dosen yang perlu mendapatkan catatan adalah tidak adanya kelompok ketentuan yang mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa, meskipun telah diatur keberadaan Dewan Kehormatan Profesi Guru.

b. Efektivitas Norma: Kalimat Perundang-undangan dan Tingkat Kerincian

Kalimat perundang-undangan seringkali menjadi hal yang dilupakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, padahal pembuatan kalimat yang salah seringkali menimbulkan permasalahan dalam implementasinya. Kalimat perundang-undangan yang baik seharusnya tegas, jelas, singkat dan mudah mengerti. Di bawah ini adalah beberapa contoh kalimat perundang-undangan yang mungkin akan mengakibatkan kerancuan dan ketidakefektifan dalam implementasinya.

Di dalam RUU Guru dan Dosen terdapat pasal yang tidak jelas karena tidak rinci dan penuh penafsiran, misalnya ketentuan dalam Pasal 1 ayai (2) yang berbunyi "Guru dan tenaga kependidikan diangkat dan diberhentikan oleh penyelenggara satuan pendidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau perjanjian kerja" jo Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi "Pengangkatan dan penempatan guru tetap pada satuan pendidikan negeri diatur dengan Peraturan Pemerintah atau berdasarkan Peraturan Pemerintah" jo Pasal 17 ayat (3) yang berbunyi "Pengangkatan dan penempatan guru tetap pada satuan pendidikan milik swasta diatur oleh badan hukum penyelenggara satuan pendidikan swasta melalui perjanjian kerja yang disusun atas dasar Kesepakatan Kerja Bersama" .

Bagi guru negeri bunyi pasal ini akan mengikuti ketentuan PNS, tetapi bagi guru swasta mengikuti ketentuan apa. Apakah guru swasta mengacu kepada ketentuan ketenaga kerjaan sebagaimana diatur di dalam UU No.13 Tahun 2003? Kalau demikian perlu diingat, bahwa buruh/pekerja saja tidak terlindungi dengan undang-undang tersebut apalagi diterapkan kepada guru. Kalaupun ketentuan ketenagakerjaan juga diberlakukan untuk mengatur guru, maka jelas ini salah, karena misi ketenagakerjaan berbeda dengan pendidikan, karena ketentuan ketenagakerjaan cenderung berpihak kepada pengusaha untuk tujuan produksi (benda mati) dengan kalkulasi untung rugi berbeda dengan visi pendidikan untuk

melahirkan manusia yang cerdas, bermoral, dan bermartabat. Jangan sampai pendidikan disamakan dengan industri sebab secara tidak langsung telah meninggalkan peran dan fungsinya sebagai pelayanan publik.

Kedua, pemberhentian (PHK) guru dan pesangon. Pasal 23 ayat (3) berbunyi "Guru tetap yang diberhentikan diberikan hak-haknya sesuai perjanjian kerja dan/ atau ketentuan perundang-undangan yang berlaku" dan Pasal 23 ayat (4) "Guru tetap non PNS yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, mendapat kompensasi finansial sekurang-kurangnya tiga kali jumlah penghasilan terakhirnya sebagai guru tetap". Tidak ada kejelasan bagaimana mekanisme pemberian pesangon, mengikuti ketentuan apa, dan berapa besaran pesangon guru yang diberhentikan atau diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Di dalam Pasal 1 ayat (10) menyebutkan "Pemutusan hubungan kerja adalah pengakhiran perjanjian kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban guru atau pihak yang mempekerjakannya atas dasar peraturan perundangan yang berlaku atau atas dasar perjanjian kerja". Ketentuan tersebut juga tidak secara jelas menyebutkan peraturan yang dijadikan acuan.

Ketiga, Pasal 38 ayat (2), disebutkan tentang sanksi administrasi, dari mulai teguran, peringatan tertulis, pembatasan dan pencabutan penyelenggaraan satuan pendidikan. Tidak ada disebutkan berapa waktu yang dibutuhkan sehingga setiap tahap sanksi dapat mengikat atau mencegah pelaku agar tidak melanggar atau mematuhi. Dengan rentang waktu yang tidak disebutkan akan membuka peluang "permainan sanksi" antara sekolah dengan pemegang otoritas dan sebenarnya ketentuan sanksi inilah sebagai syarat mutlak untuk perlindungan guru.

Keempat, rekomendasi Dewan Kehormatan Profesi harus mengikuti peraturan perundang-undangan. Namun tidak ada pengaturan lebih lanjut dan rinci mengenai mekanisme kalau ada situasi di mana rekomendasi dewan kehormatan bertentangan dengan ketentuan kepegawaian. Di dalam undang-undang juga tidak disebutkan bagaimana prosedur penyelesaian sengketa konflik beban kerja maupun hak-hak guru dengan penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan masyarakat ataupun pemerintah

Contoh lain adalah dalam Pasal 1 dalam setiap UU pembentukan pengadilan tinggi agama menyebutkan "Membentuk Pengadilan Tinggi Agama (Banten/ Bangka Belitung/Maluku Utara/Gorontalo) yang berkedudukan di (Serang/ Pangkal Pinang/Sofifi/Gorontalo)", dari kalimat tersebut, jelas siapa subyek yang bertindak dalam membentuk pengadilan tinggi agama tidak teridentifikasi. Bunyi kalimat semata-mata terumuskan dan dipahami bahwa melalui undang-undang-lah pengadilan tinggi agama dibentuk, tanpa dapat diketahui secara pasti siapa yang bertanggung jawab

Sedangkan RUU tentang Sistem Keolagragaan masih ada kalimat perundang-undangan yang kurang efektif dalam undang-undang ini. Masih terdapat hal-hal yang sebetulnya bukan norma (wajib, dilarang, dapat), seperti Pasal 5 tentang Prinsip Penyelenggaraan Keolahragaan. Masih juga ada pengaturan soal "Hak & Kewajiban" tanpa ada kejelasan siapa yang harus memenuhinya (misal: Hak warga negara yg memiliki kekhususan (dalam undang-undang disebut "kelainan") secara fisik untuk memperoleh pelayanan dalam kegiatan olahraga khusus).

Bab Kelima
Kesimpulan dan Prediksi Legislasi Tahun 2006

1. Kesimpulan

Jumlah undang-undang yang dihasilkan oleh DPR sudah lama diungkap oleh media massa: hanya empat belas, dari 55 undang-undang yang direncanakan. Menengok ke sini, akan muncul dugaan kuat mengenai betapa mudahnya menarik kesimpulan mengenai kinerja legislasi DPR. Namun yang terungkap tidaklah sesederhana soal baik dan buruknya kinerja legislasi DPR. Ada tiga kesimpulan yang dapat ditarik dari analisis mengenai karakter produk dan materi muatan legislasi yang dihasilkan DPR, melampaui soal merah atau tidaknya 'nilai rapot' DPR.

1.1. Merebut Tongkat Kekuasaan Adalah Prioritasnya, Bukan Legislasi

Tahun 2005 agaknya memang menjadi tahun perebutan peran politik. Siapa yang mempunyai peran lebih kuat, itulah persoalan utamanya. Sementara itu, soal pembenahan apa saja mesti dilakukan, tidak dianggap penting. Padahal soal ini yang mestinya dijadikan urusan penting oleh anggota DPR hasil Pemilu kedua paska-1998, yang seharusnya menjadi periode berikutnya dalam proses transisi menuju demokrasi.

Sepanjang 2005, DPR lebih banyak berkutat di urusan meraih tongkat kekuasaan. Penyebabnya yang paling utama adalah model pemerintahan yang dijalankan oleh paket presiden dan wakil presiden yang untuk pertama kalinya dipilih secara langsung. Di satu sisi, pemerintahan dijalankan oleh orang-orang dari partai politik yang berkuasa di DPR. Di sisi lainnya, warna partai di DPR terlalu beragam. Sehingga pengelompokan-pengelompokan di DPR untuk menyikapi urusan pemerintah pun menjadi sangat dinamis di tahun pertama ini.

Dinamika politik internal DPR ini tentu saja menimbulkan konsekuensi pada kinerja legislasinya. Sebab proses legislasi bagaimanapun adalah sebuah

proses politik. Karakter legislasi yang dihasilkan akan menggambarkan dinamika politik lembaga yang menghasilkannya. Dalam upaya perebutan kekuasaan itu, wahana yang dipilih tentunya wahana yang dapat menunjukkan dengan gamblang dan cepat, mengenai sikap politik terhadap kebijakan pemerintah. Untuk hal ini, legislasi bukanlah pilihan. Fungsi legislasi dianggap tidak strategis untuk menunjukkan dukungan atau penolakan terhadap sikap pemerintah karena dua sebab. *Pertama*, fungsi legislasi berjalan lambat dan membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci. *Kedua*, banyak kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal sehingga 'daya kontroversi'nya lebih sedikit dibandingkan dengan unjuk gigi dalam fungsi pengawasan dan anggaran. Karena itulah, legislasi bukanlah prioritas bagi DPR sepanjang tahun lalu. Yang diprioritaskan adalah soal memiliki posisi politik yang kuat dalam konstelasi politik paska-Pemilu 2004.

1.2. Karakter Legislasi 2005: Legislasi Sebagai Penguat Kebijakan Pemerintah

Kinerja DPR sepanjang 2005 melahirkan catatan khusus yang diharapkan tidak akan muncul lagi di tahun-tahun yang akan datang, yaitu: **legislasi tanpa peta kebijakan.** Sulit untuk menjelaskan peta kebijakan di DPR karena respon politik DPR lebih banyak diarahkan oleh kepentingan politik atas pemerintah. Pola legislasi yang dihasilkan pun sama sekali tidak jelas. Satu-satunya yang bisa terlihat adalah 'karakter' legislasinya, yang cenderung menguatkan kebijakan pemerintah.

Dari 14 undang-undang yang dihasilkan, hanya ada dua undang-undang yang membutuhkan pembahasan substansi secara mendalam oleh DPR, Undang-undang Sistem Keolahragaan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen. Sementara sisanya - kecuali APBN yang dalam catatan ini lebih dilihat sebagai pelaksanaan fungsi anggaran ketimbang legislasi- adalah undang-undang yang miskin pembahasan substansi. Sehingga tidaklah berlebihan apabila sebagian pihak malah menyatakan bahwa tahun ini DPR hanya membuat dua RUU, yaitu RUU Sistem Keolahragaan Nasional dan RUU Guru dan Dosen.

Dalam hal kecenderungan materi muatan undang-undang, ada empat kecenderungan tujuan yang muncul, yaitu: penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan, penataan manajemen pemerintah dalam mengontrol kegiatan sosial-kemasyarakatan, penataan hubungan perburuhan, dan peningkatan citra pemerintah di pergaulan internasional. Terlihat di sini dominannya kepentingan pemerintah ketimbang kepentingan publik. Memang

ada soal penataan hubungan perburuhan, namun butir itu muncul hanya karena adanya UU 2/2005 tentang Penetapan PERPU 1/2005 mengenai penangguhan pengadilan hubungan industrial, yang justru tidak menguntungkan buruh karena berarti menunda adanya kepastian hukum bagi buruh.

Diratifikasinya ICCPR dan ICESR seperti menjadi 'dewa penyelamat' dalam penilaian materi muatan. Sebab dua kovenan ini memang ditunggu-tunggu oleh banyak pejuang HAM untuk mendukung perjuangan masyarakat rentan dalam mendapatkan hak sipol dan hak ekosobnya. Namun kesimpulannya juga tidak sesederhana yang diduga karena dalam Catatan ini, ratifikasi kedua kovenan itu masih merupakan tahap awal saja sebagai pernyataan hak sipol dan ekosob. Yang lebih penting adalah perubahan pada berbagai undang-undang lainnya yang relevan agar kedua hak-hak ini dapat dilaksanakan secara konkrit.

1.3. Rakyat Berada di Pinggiran Yang Terluar

Dominasi kekuasaan yang menjadi fokus aktivitas DPR pada akhir 2004 sampai akhir 2005 menyebabkan rakyat yang diwakilinya menjadi terpinggirkan. Kalaupun ada suara-suara pemihakan pada kepentingan rakyat, biasanya lebih merupakan retorika pendukung aktivitas mereka saja. Memang ada faksi-faksi politik yang mengklaim bahwa partainya bagaimanapun mendukung 'orang kecil' atau 'pro-rakyat.' Namun klaim ini tidak terefleksi dalam aktivitas politik mereka di DPR, sehingga klaim ini mesti dipertanyakan kebenarannya. Sebab bagaimanapun keberadaan mereka sebagai suatu partai politik, apalagi sudah mendapat kursi di DPR, adalah soal konsistensi perjuangan mereka di lembaga perwakilan. Klaim atau aksi karitatif tidak dapat dinilai sebagai aktivitas politik mereka sebagai suatu partai politik – suatu entitas yang lahir untuk perjuangan kepentingan dalam bentuk kebijakan politik di dalam lembaga politik.

Ketiadaan aktivitas politik konkrit yang terkait dengan legislasi, untuk memperjuangkan kepentingan rakyat sepanjang 2005 bisa terlihat dari: (i) minimnya partisipasi dalam pembentukan undang-undang; dan (ii) sedikitnya undang-undang yang dihasilkan yang mempunyai pengaruh positif terhadap kelompok rentan (anak-anak, orang miskin, perempuan, orang dengan kemampuan berbeda *(diffability-different ability)*, manula, masyarakat adat dan kelompok minoritas) serta terbentuknya prinsip-prinsip dasar (keadilan sosial, *participatory governance*, kelestarian lingkungan, keadilan gender, dan lain sebagainya).

2. Prediksi Kinerja Legislasi 2006

Setelah berbagai pemaparan tentang kinerja legislasi 2005, kini saatnya untuk meninjau akan seperti apa watak, pola dan kecenderungan proses pembentukan undang-undang di tahun 2006. Ada empat pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam bagian ini: (i) Apakah DPR bisa memenuhi target prioritas 2006? (ii) Karakter Undang-undang seperti apa yang akan dihasilkan dalam periode ini? Ideologi dan Model pengaturannya? (iii) Bagaimana peran publik dalam proses legislasi di DPR? (iv) Dinamika apa yang akan timbul pada proses legislasi ke depan?

2.1. Apakah DPR bisa Memenuhi Target Prioritas 2006?

Daftar Prioritas Legislasi tahun 2006 mencantumkan 43 RUU baru yang akan menjadi target DPR.[1] Namun itu bukan beban riil DPR, karena limpahan RUU prioritas 2005 yang belum atau belum selesai dibahas masih 33 RUU lagi. Jadi jumlah total yang akan menjadi beban riil DPR adalah 76 RUU.[2] Ini belum termasuk RUU yang akan masuk di tengah jalan yang tidak masuk dalam daftar Prolegnas 2004-2009,[3] PERPU yang tiba-tiba harus dibentuk karena keadaan genting, dan RUU perubahan atas undang-undang akibat putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk rincian daftar RUU yang akan dibahas pada 2006 lihat Lampiran.

DPR tampaknya belajar dari pengalaman tahun 2005, sehingga Ketua DPR Agung Laksono dalam pidato pembukaan sidang 2006 menyatakan bahwa DPR bertekad akan memberikan porsi waktu rapat yang lebih besar untuk pembahasan RUU, yakni 60% dari total rapat yang diagendakan pada tahun ini.[4] Selain itu,

---

[1] Yang dimaksud dengan RUU baru adalah RUU yang belum masuk dalam prioritas legisasi 2005 atau belum masuk dalam tahap pembahasan di DPR pada 2005. Jumlah ini sebetulnya adalah jumlah minimal karena dalam daftar prioritas tersebut ada beberapa RUU yang dikelompokan dalam satu RUU, yakni RUU tentang pembentukan daerah provinsi dan kabupaten/kota, serta RUU tentang ratifikasi perjanjian Internasional.

[2] Dalam lampiran Prioritas Penyelesaian tahun 2005 jumlah RUU yang masih dalam tahap pembahasan dan akan dilanjutkan pembahasannya pada masa persidangan 2006 masih tercantum RUU Guru dan Dosen, sehingga jumlah yang tercantum 34 RUU. Dalam Catatan PSHK, RUU Guru dan Dosen tidak dihitung lagi sebagai beban DPR tahun 2006, karena sudah disahkan menjadi UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

[3] Contohnya adalah RUU Pemerintahan Aceh yang masuk ke DPR pada 26 Januari 2006.

[4] Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, 12 Januari 2006.

DPR tampaknya juga cukup yakin dengan Tata Tertib DPR yang baru yang memberikan kewenangan yang lebih besar dan peningkatan kapasitas Badan Legislasi (Baleg) untuk memimpin proses legislasi di DPR, maka proses legislasi di DPR akan lebih efektif.

Namun, optimisme DPR tersebut harus diuji dengan kenyataan-kenyataan obyektif yang memang sungguh-sungguh mempengaruhi kinerja legislasi DPR selama ini. Pertama-tama perlu dipelajari 'kelas' RUU yang masuk ke dalam daftar prioritas. 'Kelas' RUU merupakan faktor pokok, karena 'kelas' akan menentukan; berapa banyak dan seberapa besar pihak yang akan masuk arena, seberapa tegang dan alot perdebatan yang akan berlangsung, dan strategi apa saja yang akan digunakan untuk memenangkan pertandingan. 'Kelas' sebuah RUU dapat ditentukan oleh kombinasi beberapa faktor;

a. Apakah muatan RUU tersebut akan berdampak signifikan pada perubahan tatanan ekonomi-politik baik di aras internasional maupun di aras nasional, yang pada gilirannya akan berpengaruh pada watak dan bentuk relasi para aktor ekonomi dan politik di kedua aras tersebut?

b. Apakah aktor-aktor sosial-politik, baik yang ada di dalam parlemen maupun di luar parlemen, yang berbeda berkepentingan secara mendasar terhadap muatan RUU tersebut relatif memiliki kekuatan pengaruh yang seimbang?

c. Apakah kapasitas alat kelengkapan yang bertanggung jawab membahas RUU tersebut (komisi, gabungan komisi atau pansus) memikul beban pembahasan RUU yang tinggi?

Bila di bagi menjadi tiga kelas RUU maka, bila ketiga faktor tersebut dipenuhi oleh sebuah RUU maka RUU tersebut tergolong 'Kelas Berat', bila hanya dua saja faktor yang dipenuhi oleh sebuah RUU maka RUU tersebut masuk dalam golongan 'kelas menengah', tapi apabila RUU tersebut hanya memenuhi satu saja dari maka RUU tersebut dapat digolongkan ke dalam RUU 'Kelas Ringan'. Jadi bila daftar prioritas RUU 2006 dan limpahan 2005 diklasifikasikan ke dalam tiga kelas tersebut maka akan terbaca sebagai berikut:

Tabel 5.1. Kelas RUU

No.	RUU Kelas Berat	RUU Kelas Menengah	RUU Kelas Ringan
1.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	RUU tentang Perubahan UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional Melawan Kejahatan Transnasional Terorganisasi *(United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)*
2.	RUU tentang Keimigrasian	RUU tentang Badan Hukum Pendidikan	RUU tentang Pengesahan Protokol untuk Mencegah, Memberantas, dan Menghukum Perdagangan, terutama Perempuan dan Anak, Suplemen Konvensi PBB Melawan TOC *(Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Person, Especially Woman dan Children)*
3.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja	RUU tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi, 2003 *(United Nations Conventions Againts Corruption, 2003)*
4.	RUU tentang Rahasia Negara	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris *(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing)*
5.	RUU Perubahan atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme *(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)*
6.	RUU tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan	RUU tentang Perubahan atas UU No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
7	RUU tentang Ketenagalistrikan	RUU tentang Perubahan Undang-Undang 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan
8.	RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam	RUU tentang Narkotika	RUU tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota

9.	RUU tentang Tindak Pidana Pencucian Kayu (Illegal Logging)	RUU tentang Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan (*Secondary Mortgage Facilities/SMF*)	RUU tentang Lambang Palang Merah RI
10.	RUU tentang Penanaman Modal	RUU tentang Perubahan Atas UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	RUU tentang Ratifikasi Perjanjian Internasional
11.	RUU tentang Perindustrian	RUU tentang Lembaga Kepresidenan	RUU tentang Resi Gudang
12.	RUU tentang Perdagangan	RUU tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera
13.	RUU tentang Mineral dan Batubara	RUU tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian.	
14.	RUU tentang Perlindungan Saksi dan Korban	RUU tentang Perubahan Atas UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.	
15.	RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi	RUU tentang Pasar Modal	
16.	RUU tentang Informasi dan Transaksi	RUU tentang Perubahan UU No.14. Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak	
17.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan	RUU tentang Standar Pelayanan Publik	
18.	RUU tentang Pornografi dan Pornoaksi	RUU tentang Intelejen Negara	
19.	RUU tentang Badan Pemeriksa Keuangan	RUU tentang Sekuritisasi	
20.	RUU tentang Kementrian Negara	RUU tentang Mata Uang	
21.	RUU tentang Tindak Pidana Penggelapan Orang	RUU tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana	
22.	RUU tentang Perbankan Syariah	RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional	
23.	RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir	RUU tentang Perubahan atas UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	
24.	RUU tentang Energi	RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan	
25.	RUU tentang Administrasi Kependudukan	RUU tentang Perubahan atas UU No. 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah	

26.	RUU tentang Kewarganegaraan	RUU tentang Peradilan Agama	
27.	RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum	RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer	
28.		RUU tentang Penanggulangan Bencana	
29.		RUU tentang Dewan Pertimbangan Presiden	
30.		RUU tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 1999 tentang Ibadah Haji	
31.		RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan	
32.		RUU tentang Perubahan atas UU No. 11 tahun 1995 tentang Cukai	
33.		RUU tentang Ombudsman	
34.		RUU tentang Perubahan atas UU No. 34 tahun 1999 tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta	
35.		RUU tentang Penyuluhan Pertanian	

Pengklasifikasian tiap undang-undang di atas ke dalam kelas tertentu dalam tabel di atas mungkin sekali meleset, namun tampaknya kalaupun meleset tidak akan jauh perbedaannya. Yang sangat terlihat menonjol dari tabel ini adalah sangat sedikit sekali RUU yang berada dalam Kelas Ringan, sedangkan RUU di Kelas Berat dan Menengah bersaing ketat dari segi jumlah. Sekilas dari penggambaran tersebut, DPR akan memikul beban yang sangat berat pada periode ini. Apabila kinerja masih seperti periode lalu, jangankan harap bisa 30% RUU yang bisa diselesaikan di masa 2006.

2.2. Karakter Undang-Undang yang akan dihasilkan

Karakter undang-undang yang akan dihasilkan di tahun 2006 akan ditentukan oleh perjumpaan arus dominan di tingkat global dan regional dengan tingkat penerimaaan/perlawanan di tingkat nasional; tingkat keterbukaan dan partisipasi dalam proses legislasi, kadar kekuatan dan strategi kelompok-kelompok masyarakat terorganisir dalam mempengaruhi proses legislasi di dalam maupun di luar parlemen, serta konfigurasi politik di dalam proses pengambilan kebijakan yang mempengaruhi daya serap atau daya kedap para pengambil kebijakan.

Bila tiap RUU tersebut dikelompokan ke dalam empat kategori umum:

i. Tata kuasa dan tata kelola sumber daya ekonomi;

ii. Tata kelembagaan politik;

iii. Tata disiplin sosial-hukum;

iv. Lain-lain;

Maka hasilnya cukup memperlihatkan kecenderungan orientasi legislasi tahun ini.

Tabel 5.2. RUU berdasarkan Pembidangan Materi

No.	Bidang Tata Kuasa dan Kelola Sumber Daya Strategis	Bidang Tata Kelembagaan Politik	Bidang Tertib Sosial-Hukum	RUU lain-lain
1.	RUU tentang Perubahan UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas	RUU tentang Lembaga Kepresidenan	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	RUU tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota
2.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria	RUU tentang Dewan Pertimbangan Presiden	RUU tentang Keimigrasian	RUU tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat
3.	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	RUU tentang Badan Pemeriksa Keuangan	RUU tentang Perubahan atas UU No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang	RUU tentang Lambang Palang Merah RI
4.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian	RUU tentang Kementerian Negara	RUU tentang Rahasia Negara	RUU tentang Standar Pelayanan Publik
5.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan	RUU tentang Ombudsman	RUU tentang Narkotika	RUU tentang Ratifikasi Perjanjian Internasional
6.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan	RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum	RUU tentang Intelejen Negara	RUU tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana
7.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran		RUU tentang Tindak Pidana Pencucian Kayu (Illegal Logging)	RUU tentang Perubahan atas UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan
8.	RUU tentang Badan Hukum Pendidikan		RUU tentang Peradilan Agama	RUU tentang Penanggulangan Bencana

9.	RUU Perubahan atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan		RUU tentang Perlindungan Saksi dan Korban	RUU tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 1999 tentang Ibadah Haji
10.	RUU tentang Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan (*Secondary Mortgage Facilities/SMF*)		RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi	RUU tentang Resi Gudang
11.	RUU tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang		RUU tentang Informasi dan Transaksi	RUU tentang Perubahan atas UU No. 34 tahun 1999 tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta
12.	RUU tentang Perubahan Atas UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah		RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer	RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera
13.	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja		RUU tentang Pornografi dan Pornoaksi	
14.	RUU tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan		RUU tentang Tindak Pidana Penggelapan Orang	
15.	RUU tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian.		RUU tentang Administrasi Kependudukan	
16.	RUU tentang Perubahan Atas UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.		RUU tentang Kewarganegaraan	
17.	RUU tentang Pasar Modal		RUU tentang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Ras dan Etnis	
18	RUU tentang Perubahan UU No.14. Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak			
19.	RUU tentang Sekuritisasi			
20.	RUU tentang Ketenagalistrikan			
21.	RUU tentang Pengelolaan Sumber			

22.	RUU tentang Penanaman Modal			
23.	RUU tentang Mata Uang			
24.	RUU tentang Perindustrian			
25.	RUU tentang Perdagangan			
26.	RUU tentang Mineral dan Batubara			
27.	RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional			
28.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan			
29.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan			
30	RUU tentang Perubahan atas UU No. 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah			
31.	RUU tentang Perbankan Syariah			
32.	RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir			
33.	RUU tentang Energi			
34.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan			
35.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 11 tahun 1995 tentang Cukai			
36.	RUU tentang Penyuluhan Pertanian			

a. Orientasi pada kebijakan neoliberalisme ekonomi dan pendisiplinan sosial-politik

Terlihat bahwa pengaturan di bidang tata kuasa dan tata kelola sumber daya strategis mendominasi prioritas tahun 2006, disusul oleh pengaturan tata disiplin sosial-hukum. Kecenderungan ini sebetulnya bukan kecenderungan baru. PSHK bahkan sudah mencatatnya pada Catatan PSHK tentang Prioritas

Legislasi tahun 2003-2004.[5]

Proses restrukturisasi tatanan kapitalisme yang neoliberal, atau sering juga disebut globalisasi, telah secara langsung mengubah struktur politik pada aras nasional, regional maupun internasional. Salah satu perubahan penting yang berkaitan dengan proses legislasi di tingkat nasional adalah perubahan mendasar dalam relasi antara negara dan masyarakat yang disebut "*denationalisation.*"[6] Tujuan utamanya adalah internasionalisasi dan regulasi yang berbasis nasional. Negara-bangsa dibatasi untuk mengurangi intervensinya terhadap kebijakan sosial ekonomi nasional dan dipaksa untuk mencangkok regulasi-regulasi transnasional dalam kebijakan dan legislasi di aras nasional. Pemerintahan nasional, khususnya di negara-negara kapitalisme pinggiran semakin berorientasi kepada pasar internasional dibandingkan tunduk kepada kehendak publik dalam negeri.

Bersamaan dengan tren ini, kebebasan sosial dan politik akan dibatasi. Bedanya dengan 'pembangunan' gaya orde baru, kebebasan sosial politik kali ini dikekang secara formal melalui peraturan perundang-undangan. Banyak hal yang bisa menjadi latar belakang ketidakbebasan sosial politik ini. Dalam konteks internasional bisa dilatarbelakangi oleh tren internasional 'perang melawan terorisme.' Namun menariknya pada aras nasional, pemikiran-pemikiran yang didasarkan pada nilai moral dan agama bisa berkontribusi signifikan terhadap masuknya negara ke dalam wilayah-wilayah privat seperti yang sudah muncul dalam perdebatan RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi.

Dari segi waktu, bagi DPR tahun 2004-2005 adalah tahun konsolidasi politik, dan tahun 2006-2007 adalah tahun yang krusial dalam pembentukan kebijakan dasar. Tahun 2007-2008 adalah tahun untuk menyusun kebijakan turunan dan mengimplementasikan program pemerintahan. Sedangkan tahun akhir 2008-2009 adalah tahun persiapan menghadapi pemilihan umum. Jadi memang waktu tersedia sangat singkat untuk menyelesaikan lebih dari 30 RUU di bidang tata kuasa dan tata kelola sumber daya strategis yang sebagian besarnya masuk dalam kelas berat dan menengah. Sambil mulai melakukan pendisiplinan sosial politik. Tesis Kanishka Jayasuria bahwa negara-negara berkembang asia timur akan menerapkan kebijakan ekonomi neoliberal dan kebijakan sosial-politik yang illiberal, tampaknya terbukti di Indonesia.[7]

---

[5] Bivitri Susanti dkk, "Menggugat Prioritas Legislasi DPR..." *loc. cit.*, khususnya bagian kesimpulan, hlm. 21-22.

[6] Lihat Joachim Hirsch, "The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States," *Rethinking Marxism*, Vol. 15, No. 2 (April 2003), hlm. 242-244.

[7] Lihat Kanishka Jayasuria, "Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-Crisis East Asia," dalam Richard Robison *et.al.* (ed.), *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, (London: Routledge, 2000), hlm. 328-340.

b. Metode Delegasian kepada Eksekutif (dalam bentuk PP atau Perpres)

Beratnya beban DPR dalam mengejar target legislasi tahun 2006 mendatang memungkinkan proses pembahasan legislasi di DPR akan mengejar 'hal-hal pokok' saja, dan pengaturan yang lebih teknis dan rinci akan diserahkan kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden, atau bahkan peraturan menteri. Kecederungan ini juga terlihat di dalam proses pembahasan RUU Keolahragaan dan RUU Guru dan Dosen. Metode delegesaian semacam ini tentu saja akan sangat menguntungkan eksekutif dan pelaku-pelaku ekonomi. Sebab dengan begitu, perdebatan politik terhadap pengaturan teknis bisa dihindarkan. Padahal sebagaimana ungkapan "*the devil is in the detail*", pengaturan teknis sesungguhnya mengandung muatan politik yang sangat tinggi. Sehingga seharusnya dibahas tuntas lembaga yang bertugas memperbincangkan persoalan politik yang fundamental, yakni DPR dan DPD, bukan justru diserahkan pada lembaga pelaksana undang-undang, eksekutif.

2.3. Publik Masih Akan Berada Di Pinggir Dalam Proses Legislasi

Tidak ada data yang jelas dan rinci mengenai berapa banyak kelompok-kelompok sosial di dalam masyarakat memanfaatkan arena legislasi sebagai tempat memperjuangkan kepentingan politiknya. Tapi dari pidato resmi Ketua DPR di pembukaan masa persidangan III 2005-2006, ada kesan kuat mengenai meningkatnya tuntutan publik untuk terlibat secara optimal dalam proses legislasi.[8]

Namun, bila melihat pembahasan di bagian sebelumnya tampaknya publik masih akan ada di pinggiran. Dengan waktu/penjadwalan yang sangat ketat, dan jadwal pembahasan yang akan banyak dilakukan pada malam hari, hanya kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki akses dan mampu memobilisasi sumber daya saja yang akan bisa mengikuti proses pembahasan di DPR. Itupun kalau rapatnya tidak tertutup dan bukan di luar kota.

Metode pendelegasian pengaturan ke peraturan pemerintah dan peraturan pelaksana lainnya juga secara langsung menyingkirkan publik dari arena pembentukan kebijakan. Secara normatif tidak ada jaminan bagi publik untuk terlibat dalam proses pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang. Secara

---

[8] Petikan Pidato tersebut adalah, "*Untuk itu, dalam pembahasan RUU harus dibuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat berpartisipasi dan memberikan sumbang saran demi perbaikan substansi RUU yang sedang dibahas.*" Lihat Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, 12 Januari 2006.

teknis, sangat sulit mengikuti proses pembentukan peraturan pelaksana di pemerintahan. Birokrasi yang sangat kaku dan cenderung masih paternalistik akan menyulitkan proses partisipasi yang dialogis, pengaksesan informasi yang lancar dan pengiriman input yang tidak berbelit-belit.

Ruang terbesar bagi publik adalah di dalam proses perancangan di Badan legislasi DPR. Selain karena ada individu-individu progresif yang juga punya kebutuhan untuk menjalin aliansi strategis dan taktis dengan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, Badan Legislasi memiliki wewenang yang cukup signifikan dalam proses legislasi di DPR (Lihat bab II). Namun demikian, fungsi Baleg sebagai *Law Centre* DPR juga berpotensi menciptakan situasi *bottle neck*, sehingga banyak RUU mungkin akan tersangkut di Baleg, bila tidak dibentuk mekanisme yang cukup fleksibel untuk menangani hal tersebut.

2.4. Proses Legislasi Yang Dinamis, Banyak Pemain, dan Sarat Kepentingan

Sepinya pembahasan legislasi di DPR pada 2005 disebabkan oleh ramainya DPR pada sisi lainnya, yaitu perebutan kekuasaan di arena internal untuk dapat beraliansi dengan pemegang kekuasaan di luar DPR. Proses ini sedikit banyak sudah menemukan ujungnya. *Puzzle* mulai terlihat. Penandanya yang paling jelas adalah disepakati perubahan Tata Tertib DPR pada akhir 2005.

Sementara itu, di pihak eksekutif, menurut analisis Eep Saefulloh Fatah, tahun ini merupakan "babak kedua" dalam "drama tiga babak" yang menurutnya akan terjadi dalam hubungan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusif Kalla.[9] Babak pertama telah terjadi pada 2004-2005, di mana pemerintah sedang melakukan konsolidasi internal guna membangun citra pemerintahan yang solid dan kuat. Babak kedua, akan terjadi pada 2006 dan 2007. Dalam babak ini, perbedaan pandangan antara mereka berdua mulai terlihat, walaupun perpecahan ini dicoba ditekan demi tampilnya mereka sebagai duet pimpinan yang sukses dalam menentukan kebijakan. Babak terakhir terjadi pada 2008-2009, yang disebutnya sebagai "periode ketegangan dan penentuan."

Dengan suasana politik seperti diprediksi Eep Saefulloh Fatah, akan muncul beberapa pandangan yang berbeda mengenai beberapa kebijakan penting dari Yudhoyono dan Kalla. Di bagian lainnya, pengelompokkan di DPR tampak sudah mulai solid. Solid di sini bukan dalam arti solid dalam hal loyalitas dan oposisi secara sederhana, namun solid dalam arti kekuatan kelompok yang tercipta sudah menguat dan posisi tawar masing-masing juga sudah terbaca

[9] Eep Saefulloh Fatah, "Pedang Kalla Bermata Dua," Kompas, Selasa, 8 November 2005.

dengan jelas bagi lainnya. Untuk substansi kebijakannya sendiri, mereka tampaknya akan melanjutkan perilaku politik yang sudah mereka lakukan sejak akhir 2005. Yaitu merespon setiap kebijakan secara berbeda, tergantung pada (i) ke arah mana pendulum politik bergerak pada saat kebijakan diambil; dan (ii) popularitas yang ingin dicapai. Bahkan perilaku ini bisa jadi lebih kuat karena posisi dan tawaran politik masing-masing kelompok sudah terlihat.

Dalam soal bobot kerja, seperti dikatakan Agung Laksono, dalam Pidato Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, perhatian akan dicurahkan kepada fungsi legislasi. Niat ini agaknya akan secara serius direalisasikan, melihat dibentuknya pula berbagai infrastruktur pendukung pelaksana fungsi legislasi. Baleg misalnya, sudah semakin diperkuat bagi dari segi wewenang maupun staf pendukungnya yang baru saja direkrut awal 2006. Beberapa undang-undang yang cukup berat substansinya pun sudah menunggu untuk dibahas. Dengan kondisi ini, serta banyaknya kritik dari luar mengenai perilaku politik anggota serta buruknya kinerja institusi DPR, tampaknya tidak ada pilihan lain bagi DPR selain serius berkonsentrasi pada fungsi legislasinya, sebagaimana dijanjikan.

Kondisi-kondisi di atas, akan menghasilkan sebuah DPR yang sibuk dengan kerja-kerja legislasinya, dengan pembahasan yang rinci karena tawar menawar politik akan kembali ramai menyentuh perincian undang-undang. Keramaian di DPR akan bertambah dengan upaya partisipasi dari kelompok-kelompok penekan (Ornop, organisasi profesi, organisasi massa, dan lain-lain).

Arus perubahan dan karakter legislasi yang diprediksikan untuk tahun ini agaknya sulit untuk ditahan. Masih banyak prasyarat yang belum terpenuhi untuk timbulnya suatu gerakan sosial yang mampu mendorong perubahan yang signifikan. Misalnya, kenyataan bahwa mekanisme politik yang ada melalui fraksi-fraksi dan partai-partai politik, berdasarkan analisis di atas, masih belum dapat secara maksimal menterjemahkan keinginan rakyat yang lebih luas.

Namun paling tidak ada dua hal yang dapat dilakukan untuk 'memagari' perubahan ini sekaligus mendorong terciptanya ruang-ruang yang terbuka untuk partisipasi politik. *Pertama*, pembenahan di tingkat institusi dan prosedur harus dilanjutkan. Pembenahan institusional dan prosedural ini harus ditujukan untuk menciptakan fasilitas dan unit-unit pendukung DPR yang bisa mendorong adanya proses legislasi yang lebih terbuka dan dapat semaksimal mungkin menangkap kebutuhan dan kepentingan publik di luar DPR. *Kedua*, pengawasan dari masyarakat sipil perlu didorong. Pembaruan kebijakan, tidak akan berjalan dengan baik bila hanya dilakukan dengan pengembangan kapasitas internal kelembagaan (*capacity from within*), tanpa dorongan dari luar (*pressure from with-*

out). Karena itulah, penting untuk mentargetkan pula pemberdayaan publik untuk dapat melakukan pengawasan serta berpartisipasi dalam mendorong pembaruan.

Daftar Pustaka

Buku, Makalah, Pidato, Artikel

Ahmad, Rival Gulam, dkk. *Manual Perancangan Peraturan untuk Transformasi Sosial.* Jakarta: PSHK, 2005.

Bivitri Susanti. Mengurai Konflik Internal DPR. *Koran Tempo*, 4 November 2004.

Bivitri Susanti, Binziad Kadafi, dan Reny Rawasita Pasaribu. Struktur DPR untuk Lembaga Perwakilan Yang Responsif. Laporan Penelitian PSHK untuk Friedrich Naumann Stiftung, November 2005.

Bivitri Susanti, dkk, "Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004," Studi PSHK yang disampaikan pada diskusi publik pada 30 September 2004, di Jakarta.

_____. Menggugat Prioritas Legislasi DPR: Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004. Laporan Penelitian yang disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR," Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003.

Brinkerhoff, Derick W. and Benjamin L. Crosby. *Managing Policy Reform, Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries.* California: Kumarian Press Inc., 2002.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, "Usulan DPD kepada Badan Legislasi DPR untuk Program Legislasi Nasional," tanpa tanggal, 2004.

Engelskirchen, Howard. Consideration as the Commitment to Relinquish Autonomy. *Seton Hall Law Review*, 1997.

Fatah, Eep Saefulloh. Pedang Kalla Bermata Dua. *Kompas,* Selasa, 8 November 2005.

Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), "*Satu Tahun DPR: Gagal Memenuhi Harapan Rakyat,*" Oktober 2005.

Hikam, Muhammad A.S. Politik Hukum Nasional 2005-2009. Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Koalisi Kebijakan Partisipatif, Puncak, Jawa Barat, 16 Maret 2005.

Hirsch, Joachim. The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States. *Rethinking Marxism*, Vol. 15, No. 2, April 2003.

Isra, Saldi. Kericuhan DPR dan Politik BBM. *Kompas,* Jumat, 18 Maret 2005.

Jayasuria, Kanishka. Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-Crisis East Asia. Dalam Richard Robison *et.al.* (ed.). *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis.* London: Routledge, 2000.

Khatarina, Riris. Hasil Studi Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR'. Laporan Penelitian untuk Friedrich Naumann Stiftung, November 2005

Muradi, "Penguatan DPD dan Insentif Politik," *Pikiran Rakyat*, Selasa, 9 Agustus 2005.

PSHK. Laporan Penilaian (*Assessment*) atas Kebijakan untuk Mendukung Pembaruan yang Demokratik di Indonesia. Laporan Penilaian untuk *Democratic Reform Support Program* (DRSP)/USAID, untuk situasi politik Agustus-September 2005, tidak dipublikasikan.

_____. Masukan PSHK Untuk Badan Legislasi DPR Dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional. Disampaikan dalam Rapat dengar Pendapat Umum dengan Badan Legislasi DPR, November 2004.

Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2004-2005, 24 Maret 2005.

Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2004-2005, 2 Mei 2005.

Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, 12 Januari 2006.

Seidmann, Ann, Robert B. Seidmann, and Nalin Abeysekere. *Legislative Drafting for Social Democratic Change: A Manual for Drafter.* Boston: Kluwer Law International, 2001.

Sholikin, M. Nur. Komisi III DPR Menyambangi Mahkamah Konstitusi, Laporan Pemantauan Rapat Konsultasi Komisi III DPR dengan MK, Rabu, 15 Juni 2005. <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=b98e2e8fa4a670f8cac8bf93e48d91f1&docid=fpdpr>. Diakses 30 Januari 2005.

Suryaningtyas, Toto. Jajak Pendapat "Kompas": Citra DPR Terpuruk di Titik Nadir. *Kompas*, Senin 31 Oktober 2005, hlm. 8.

Tanuredjo, Budiman. Inflasi Kegentingan Memaksa. *Kompas*, Sabtu, 15 Maret 2003.

Tim Litbang Kompas. *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*. Cet. I. Jakarta: Kompas, 2004.

Verney, Douglas V. Parliamentary Government And Presidential Government. *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. Arend Lijphart. New York: Oxford University Press, 1998.

Berita

Ada Skenario Kurangi Legitimasi Parpol. *Republika*, Kamis, 12 Januari 2006.

Baleg DPR Balik Salahkan DPD soal Prolegnas. *Kompas*, Jumat, 4 Februari 2005.

Banyak Anggota Mangkir, Rapat Bamus DPR Gagal. *Harian Kompas*, Jumat, 22-08-2003.

DPR Gagal Berfungsi. *Kompas*, 4 Oktober 2005

DPR Merasa Gundah atas Putusan-Putusan MK. Hukumonline.com, 7 Maret 2005. http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12373&cl=Berita. Diakses 20 Januari 2006.

Diwarnai Voting, DPR Akhirnya Menyetujui APBN Dan Kenaikan BBM. Hukumonline.com, 28 September 2005. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=13704&cl=Berita>. Diakses 03 Februari 2006.

Hubungan Lembaga Negara: DPD Merasa DPR Tak Indahkan Kehadirannya. *Kompas*, 15 Juli 2005

Kocok Ulang Pimpinan Investasi Buruk DPR, Rakyat Harus Makin Mengawasi Kinerja Wakil Rakyat. *Kompas,* Senin, 24 November 2005.

Lebih Separuh Anggota DPR Bolos Rapat Paripurna, F-PG dan F-KKI Pecahkan Rekor. *Kompas*, Selasa, 24-06-2003.

Output Masa Sidang Ketiga DPR Rendah. *Majalah Awasi Parlemen*, Edisi Juni 2002.

Perppu (*sid*) yang Dikeluarkan Sepuluh Tahun Terakhir. Hukumonline.com, 23 Januari 2006. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=14263&cl=Berita>. Diakses 1 Februari 2006.

Presiden Hanya Pidato di DPR. *Kompas*, 20 Juli 2005

Rapor Merah Wakil Rakyat. *Harian Kompas*, Senin, 30-06-2003.

Tidak Setuju Hasil Prolegnas, DPD Kirim Surat Protes Ke DPR. Tempointeraktif.com,

Kamis, 3 Februari 2005. <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/02/03/brk,20050203-56,id.html>. Diakses 2 Januari 2005.

Tutup Masa Sidang II, DPR Hanya Selesaikan 14 RUU. *Hukumonline.com*, 12 Desember 2005, <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=14035&cl=Berita>, diakses 20 Januari 2006.

Zainal M'arif Pesimis Presiden Akan Hadir. *Gatra*, 19 Juli 2005

Lampiran 1

Tabel Rancangan Undang-undang Prioritas Tahun 2006

No.	Judul rancangan undang-undang	Kelas	Keterangan
	Daftar RUU Baru Prioritas 2006		
1.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional Melawan Kejahatan Transnasional Terorganisasi *(United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)*	Ringan	
2.	RUU tentang Pengesahan Protokol untuk Mencegah, Memberantas, dan Menghukum Perdagangan, terutama Perempuan dan Anak, Suplemen Konvensi PBB Melawan TOC *(Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Person, Especially Woman dan Children)*	Ringan	
3.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi, 2003 *(United Nations Conventions Againts Corruption, 2003)*	Ringan	
4.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing)*	Ringan	
5.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)*	Ringan	
6.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Berat	
7.	RUU tentang Keimigrasian	Berat	
8.	RUU tentang Perubahan UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas	Menengah	
9.	RUU tentang Badan Hukum Pendidikan	Menengah	
10.	RUU tentang Perubahan atas UU No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang	Ringan	
11.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria	Berat	
12.	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja	Menengah	
13.	RUU tentang Rahasia Negara	Berat/Menengah	
14.	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Menengah	
15.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian	Menengah	
16.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan	Ringan	

17.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan	Menengah	
18.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran	Menengah	
19.	RUU tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota	Ringan	
20.	RUU tentang Narkotika	Menengah	
21.	RUU Perubahan atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Berat	
22.	RUU tentang Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan (*Secondary Mortgage Facilities/SMF*)	Menengah	
23.	RUU tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang	Berat/Menengah	
24.	RUU tentang Perubahan Atas UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Menengah	
25.	RUU tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat	Ringan	
26.	RUU tentang Lembaga Kepresidenan	Menengah	
27.	RUU tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	Menengah	
28.	RUU tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian.	Menengah	
29.	RUU tentang Perubahan Atas UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.	Menengah	
30.	RUU tentang Pasar Modal	Menengah	
31.	RUU tentang Perubahan UU No.14. Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak	Menengah	
32.	RUU tentang Lambang Palang Merah RI	Ringan	
33.	RUU tentang Standar Pelayanan Publik	Menengah	
34.	RUU tentang Ratifikasi Perjanjian Internasional	Ringan	
35.	RUU tentang Intelejen Negara	Menengah	
36.	RUU tentang Sekuritisasi	Menengah	
37.	RUU tentang Ketenagalistrikan	Berat	
38.	RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam	Berat	
39.	RUU tentang Tindak Pidana Pencucian Kayu (Illegal Logging)	Berat	
40.	RUU tentang Penanaman Modal	Berat	
41.	RUU tentang Mata Uang	Menengah	
42.	RUU tentang Perindustrian	Berat	
43.	RUU tentang Perdagangan	Berat	

Daftar RUU Limpahan tahun 2005

1.	RUU tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana	Menengah/Ringan	
2.	RUU tentang Mineral dan Batubara	Berat	
3.	RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional	Menengah/Berat	
4.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	Menengah/Berat	
5.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan	Menengah/Berat	

6.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah	Menengah/Berat	
7.	RUU tentang Peradilan Agama	Menengah	
8.	RUU tentang Perlindungan Saksi dan Korban	Berat	
9.	RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi	Berat	
10.	RUU tentang Informasi dan Transaksi	Berat	
11.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer	Menengah	
12.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan	Berat	
13.	RUU tentang Penanggulangan Bencana	Menengah/Berat	
14.	RUU tentang Pornografi dan Pornoaksi	Berat	
15.	RUU tentang Dewan Pertimbangan Presiden	Menengah	
16.	RUU tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Berat	
17.	RUU tentang Kementrian Negara	Berat	
18.	RUU tentang Tindak Pidana Penggelapan Orang	Berat	
19.	RUU tentang Perbankan Syariah	Berat	
20.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 1999 tentang Ibadah Haji	Menengah	
21.	RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir	Berat	
22.	RUU tentang Energi	Berat	
23.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan	Menengah	
24.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 11 tahun 1995 tentang Cukai	Menengah	
25.	RUU tentang Ombudsman	Menengah/Berat	
26.	RUU tentang Administrasi Kependudukan	Berat	
27.	RUU tentang Resi Gudang	Ringan	
28.	RUU tentang Kewarganegaraan	Berat	
29.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 34 tahun 1999 tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta	Menengah/Berat	
30.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	Ringan	
31.	RUU tentang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Ras dan Etnis	Berat	
32.	RUU tentang Penyuluhan Pertanian	Menengah	
33.	RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum	Berat	

Sumber: www.legalitas.org/database/lain/nasional/Prioritas2006.pdf dan Lampiran Keputusan DPR RI tanggal 29 November 2005

Sekilas Tentang PSHK

PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia) adalah organisasi non-pemerintah yang berfokus pada penelitian dan advokasi hukum dan kebijakan. Kegiatan seputar parlemen dan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan program inti PSHK, dengan tujuan terlaksananya pembaruan hukum yang partisipatif dan berpihak pada rakyat marjinal. Di samping itu, PSHK telah dan akan terus menerus secara aktif beraktivitas dalam bidang konstitusi dan demokrasi; tata kepemerintahan dan anti-korupsi; peradilan dan praktek hukum; dan hukum ekonomi.

Sejak didirikan pada 1 Juli 1998, PSHK telah menelurkan berbagai kajian dan aktivitas penting, termasuk pengelolaan situs **www.parlemen.net** serta penerbitan Jurnal Hukum **JENTERA**. Advokasi kebijakan, utamanya pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya, penyusunan cetak biru pembaruan lembaga-lembaga peradilan, serta penerbitan kajian dan kertas posisi dalam bidang-bidang di atas telah dilakukan dengan bekerja sama ataupun menjadi mitra kritis dengan berbagai kelompok terkait. PSHK juga mendorong pemberdayaan masyarakat sipil dalam konteks legislasi melalui pelatihan perancangan peraturan di berbagai kota di Indonesia.

Visi dan Misi

PSHK bervisi menjadi lembaga penelitian independen yang memberikan kontribusi signifikan dalam konsistensi penegakan hukum dan pembaruan hukum di Indonesia; menjadi lembaga pendidikan dan pengembangan ilmu hukum di Indonesia; menjadi lembaga yang mengusahakan pembentukan kader-kader pembaruan hukum yang berintegritas, berintelektualitas dan bermoral di Indonesia; menjadi salah satu jentera (roda penggerak) utama penguatan masyarakat sipil/gerakan sosial di Indonesia; menjadi salah satu rujukan utama informasi hukum di Indonesia; menjadi lembaga yang mampu menyediakan kondisi dan fasilitas kerja yang ideal bagi pengembangan ide dan kreativitas komunitas PSHK.

Organisasi

Berbadan hukum yayasan, pendiri PSHK adalah Abdul Harris M. Rum, Ahmad Fikri Assegaf, Andika Danesjvara, Arief T. Surowidjojo, Chandra M. Hamzah, Hamid Chalid, Indra Surya, Said Zaidansyah, Yuli Harsono. Beberapa individu yang peduli dan ingin berkontribusi terhadap pembaruan hukum di Indonesia pun dirangkul oleh PSHK sebagai Badan Pendiri Kehormatan, yaitu Daniel S. Lev, Erman Radjagukguk, Koesnadi Hardjasoemantri, Mardjono Reksodiputro. Dalam melakukan kerja-kerjanya PSHK diselenggarakan oleh para peneliti dan staf non-peneliti. Peneliti PSHK, yaitu Bivitri Susanti, Aria Suyudi, Binziad Khadafi, Erni Setyowati, Eryanto Nugroho, Hadi Herdiansyah, Herni Sri Nurbayanti, Ibrahim Assegaf, M. Nur Sholikin, Reny Rawasita Pasaribu, Rival Ghulam Ahmad, Ronald Rofiandri. Adapun staf non-peneliti PSHK, yaitu Euis Prihatini Ekaputri, Farli Elnumeri, Anton Karunia Atmaja, Agus Ahmad Amin, Widiyanto, Dasilia Ukiana, Andi Rustandi, Imam Sholeh, Y. Danang Adisurya, Novi Surasari Wijayanti, Roy Arifina.

Alamat Kontak

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor, UG 11-12, Jalan Kuningan Madya Kav. 5-6. Jakarta 12980 – Indonesia.

Tel. (62-21) 8370-1809, Fax (62-21) 8370 1810. Email: pshukum@pshk.org

www.pshk.org - www.parlemen.net

TETES TINTA MEREKA AKAN MENGATUR KITA

Buku tersebut harus kembali selambat-lambatnya pada tanggal yang telah ditentukan. Apabila terlambat dikenakan denda sesuai dengan peraturan perpustakaan.

Harus kembali	Kembali
1/9/2010	Fables
13/2/13	Firman
22/3/13	Firman

net
onesia

www.parle
hukum da
pemikiran
Situs ini me
Sejarah DP
dan tips parti
Jadwal DPR
Fraksi, makalah-makalah RDP dll), dan Laporan Pemantauan PSHK. Situs ini dikelola oleh PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia).

an pembaharuan
is ini berawal dari
irasi masyarakat.
pilkan antara lain:
Undang-undang,
inggu antara lain:
npres, Pandangan

CATATAN PSHK

Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005

PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia) adalah organisasi non-pemerintah yang berfokus pada penelitian dan advokasi hukum dan kebijakan. Kegiatan seputar parlemen dan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan program inti PSHK, dengan tujuan terlaksananya pembaruan hukum yang partisipatif dan berpihak pada rakyat marjinal. Di samping itu, PSHK telah dan akan terus-menerus secara aktif beraktivitas dalam bidang konstitusi dan demokrasi; tata kepemerintahan dan anti-korupsi; peradilan dan praktek hukum; dan hukum ekonomi.

Sejak didirikan pada tanggal 1 Juli 1998, PSHK telah menelurkan berbagai kajian dan aktifitas penting, termasuk pengelolaan situs www.parlemen.net serta penerbitan Jurnal Hukum JENTERA. Advokasi kebijakan, utamanya pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya, penyusunan cetak biru pembaruan lembaga-lembaga peradilan, serta penerbitan kajian dan kertas posisi dalam bidang-bidang di atas telah dilakukan dengan bekerja sama ataupun menjadi mitra kritis dengan berbagai kelompok terkait. PSHK juga mendorong pemberdayaan masyarakat sipil dalam konteks legislasi melalui pelatihan perancangan peraturan di berbagai kota di Indonesia.

Alamat Kontak

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor, UG 11 12, Jalan Kuningan Madya Kav. 5-6. Jakarta 12980 Indonesia. Tel. (62-21) 8370-1809, Fax (62-21) 8370-1810. E-mail: pshukum@pshk.org Websites: www.pshk.org, www.parlemen.net

www.pshk.org
www.parlemen.net

Konrad Adenauer Stiftung